資料6

参考資料

平成23年２月５日
内閣官房社会保障改革担当室

目次

１．これまでの社会保障改革の流れ　・・・１
２．今後の社会保障改革に向けての取組み　・・・４
３．我が国の人口の推移　・・・５
４．人口ピラミッドの変化　・・・６
５．社会保障給付費の推移と負担の現状　・・・７
６．ライフサイクルでみた社会保険及び保育・教育等サービスの給付と負担のイメージ　・・・８
７．社会保障給付の部門別の国際的な比較（対ＧＤＰ比）　・・・９
８．社会保障国民会議中間報告・最終報告の概要（平成20年11月）　・・１０
９．持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」（平成20年12月（平成21年6月一部改正））　・・１３
10．所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）附則104条（平成21年3月）　・・１７
11．安心社会実現会議報告（概要）（平成21年6月）　・・１９
12．財政運営戦略（平成22年6月）　・・２３
13．民主党　税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」（平成22年12月）　・・２６
14．社会保障改革に関する有識者検討会報告（平成22年12月）　・・３７
15．平成23年度税制改正大綱（平成22年12月）　・・５４

これまでの社会保障改革の流れ①　～H7社会保障制度審議会勧告からH18在り方懇報告まで～

社会保障の在り方についての検討（主なもの）

H3～7　社会保障制度審議会
「社会保障体制の再構築（勧告）～安心して暮らせる21世紀の社会を目指して～」（H7.7）

・高齢化や少子化等の人口構造への変化、家族制度をはじめとする社会構造の変化、経済の低成長などの経済社会の急速な変化への対応の必要性を指摘
・もっとも緊急かつ重要な施策として公的介護保険制度の確立の必要性を提言

H8　社会保障関係審議会会長会議
「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」（H8.11）

・経済基調の変化と財政の深刻化を受けて、国民経済と調和して国民の需要に適切に対応できる社会保障の確立を提言
・社会保障構造改革の第一歩として介護保険の創設と医療保険・医療制度改革を位置づけ

H12　社会保障構造の在り方について考える有識者会議
「21世紀に向けての社会保障」（H12.10）

・将来に向けてある程度の負担増はやむを得ないとしても、できる限り負担増を抑えるべく、「支え手を増やす」、「高齢者も能力に応じ負担を分かち合う」、「給付の見直しと効率化」という方策を実施していくべき
・社会保障の財政方式としての社会保険方式の意義を確認

H17.4 「年金制度をはじめとする社会保障制度改革に関する決議」

・三党合意（H16.5）→ H16年年金改正法附則「社会保障制度全般について、税、保険料等の負担と給付の在り方を含め、一体的見直しを行う」
・全会派参加による「両院合同会議」の設置（H17.8までに8回にわたり議論）

H16～18　社会保障の在り方に関する懇談会
「今後の社会保障の在り方について」（H18.5）

・社会保障制度についての一体的見直し規定（H16年年金改正法附則）を踏まえ、議論開始
・社会保険方式を基本とし、国民皆保険・皆年金体制を今後とも維持
・給付と負担の不断の見直しとともに、社会保障の需要そのものが縮小されるような政策努力が不可欠。また、高齢者、女性、若者、障害者の就業を促進し、制度の担い手を拡大

経済財政等の動向

平成6年　税制改革
・先行減税と消費税率の引上げ（H9～）
・福祉財源の確保 → 新ゴールドプラン、エンゼルプランの策定、実施
・介護保険制度創設に向けた検討開始

平成8～9年　財政構造改革
・平成9年度実質伸び率ゼロ予算（財政構造改革元年）
・医療保険制度改革など歳出全般にわたる聖域なき洗い直し
・財政構造改革法（H9.12）

平成10～11年　経済戦略会議
・経済危機への当面の対応（財政構造改革法の停止、大規模な財政出動）
・「小さな政府」型のセーフティネットへの改革（基礎年金、介護、高齢者医療の税方式化、報酬比例年金の廃止・民営化など）を提案

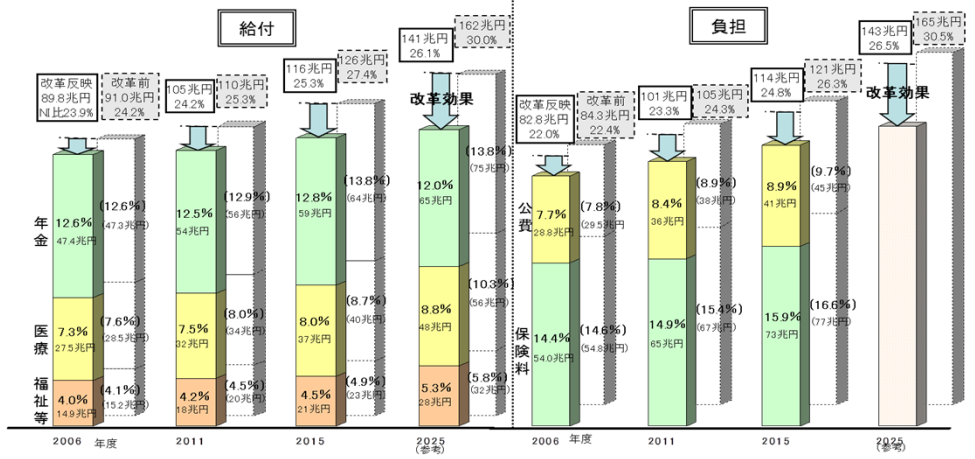
平成13～18年 小泉内閣による構造改革
・負担増を求める前に、将来に向けた給付の伸びを抑制
・年金（H16）、医療（H14,18）、介護（H17）について持続可能な制度を確立するための改革を実施

これまでの社会保障改革の流れ②　～歳出・歳入一体改革と新たな課題への対応～

制度の持続可能性を高めるための一連の改革（H16～18）の効果

H16　年金制度改革
H17　介護保険改革
H18　医療制度改革

急速な少子・高齢化の進行に伴う将来に向けての給付の伸びを抑制
（2025年時点 改革前と比較して国民所得比で4%ポイント抑制）



歳出・歳入一体改革

社会保障費についても、さらにH19～23の5年間で国・地方合わせて1.6兆円（国分：1.1兆円）の伸びの抑制が要請

	2006年度	2011年度		削減額（概数）
		自然体	改革後（概数）	
社会保障	31.1兆円	39.9兆円	38.3兆円	▲1.6兆円
人件費	30.1兆円	35.0兆円	32.4兆円	▲2.6兆円
公共投資	18.8兆円	21.7兆円	16.1～17.8兆円	▲5.6～3.9兆円
その他	27.3兆円	31.6兆円	27.1～28.3兆円	▲4.5～3.3兆円
合計	107.3兆円	128.2兆円	113.9～116.8兆円	▲14.3～11.4兆円
	要対応額16.5兆円程度			

社会保障については、過去5年間の改革（国の一般会計予算ベースで▲1.1兆円（国・地方合わせて▲1.6兆円）の伸びの抑制）を踏まえ、以後5年間においても改革努力を継続（**▲2,200億円／年**に相当）することとされた。

改革を進める中で顕在化してきた問題

急速に進行する少子化への取組の遅れ
- H19 総人口の減少、人口減少社会への突入
- 解消しない待機児童などサービス提供基盤の不足

医療・介護サービス提供体制の劣化
- 産科・小児科を中心とする医師不足、地域医療の崩壊
- 介護分野における人材不足

セーフティネット機能の低下
- 非正規労働者の拡大と被用者保険からの漏れ
- 格差の拡大やワーキングプア

これらの直面する課題への対応が課題に

これまでの社会保障改革の流れ③　～社会保障国民会議と安心社会実現会議～

H20.2　社会保障国民会議

持続可能性から社会保障の機能強化へ

社会保障国民会議　中間報告・最終報告（H20.11）

・公的年金制度に関するシミュレーション（中間報告）
・あるべき医療･介護サービスを前提とした医療･介護費用のシミュレーション
・「子供と家族を応援する日本」重点戦略で示された少子化対策の社会的なコスト
→**社会保障の機能強化のための追加所要額を試算**

○社会保障の機能強化のための改革
・高齢期の所得保障
・医療・介護・福祉サービスの改革
・少子化・次世代育成支援対策
・セイフティネット機能の強化
・制度に対する信頼の回復・国民目線に立った改革の実施

→ 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた中期プログラム（H20.12）

社会保障のほころびに対応し、
機能強化と効率化を図るための改革
・税制抜本改革の道筋
・社会保障の機能強化の工程表

→ 21年度税制改正（H21.3）

〔所得税法等の一部を改正する法律附則第104条〕
2008年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011年度までに必要な法政上の措置を講ずるものとする。

H21.4　安心社会実現会議

安心と活力の両立

安心社会実現会議報告（H21.6）

・人生を通じた切れ目のない安心保障（社会保障国民会議の「年金」、「医療、介護」、「次世代育成」に「雇用」、「教育」を加えた5領域）
・安心社会のための信頼醸成と国民合意の形成
・取り組むべき優先課題

→ 経済財政改革の基本方針2009（H21.6）

「中期プログラム」と「平成 21年度税制改正法附則」の税制の抜本改革の規定に則って、社会保障の機能強化と安定財源確保を着実に具体化する。

今後の社会保障改革に向けての取組み

政府・与党社会保障改革検討本部（H22.10）

税と社会保障の抜本改革調査会中間整理（民主党・H22.12）

社会保障改革に関する有識者検討会報告（H22.12）

○社会保障改革が目指す5つの原則
- 切れ目なく全世代を対象とした社会保障
- 未来への投資としての社会保障
- 地方自治体が担う支援が他のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制
- 縦割りの制度を越えた、国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援
- 次世代に負担を先送りしない、安定的財源に基づく社会保障

社会保障改革の推進について（H22.12.14閣議決定）

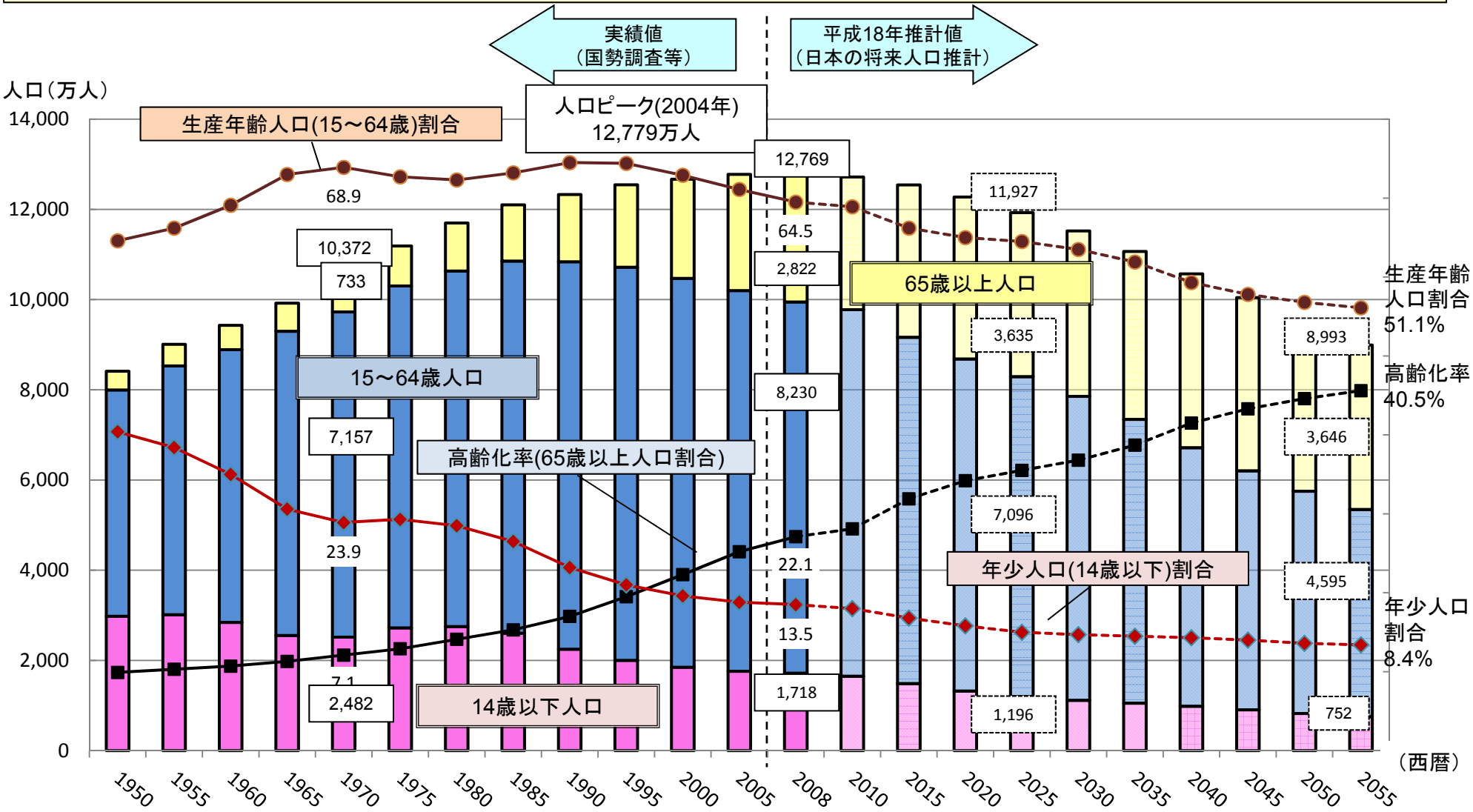
社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、**23年半ばまでに成案**を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る。

社会保障改革に関する集中検討会議

- 社会保障・税一体改革の集中的な検討、国民的なオープンな議論
- 平成23年2月5日　第1回開催

我が国の人口の推移

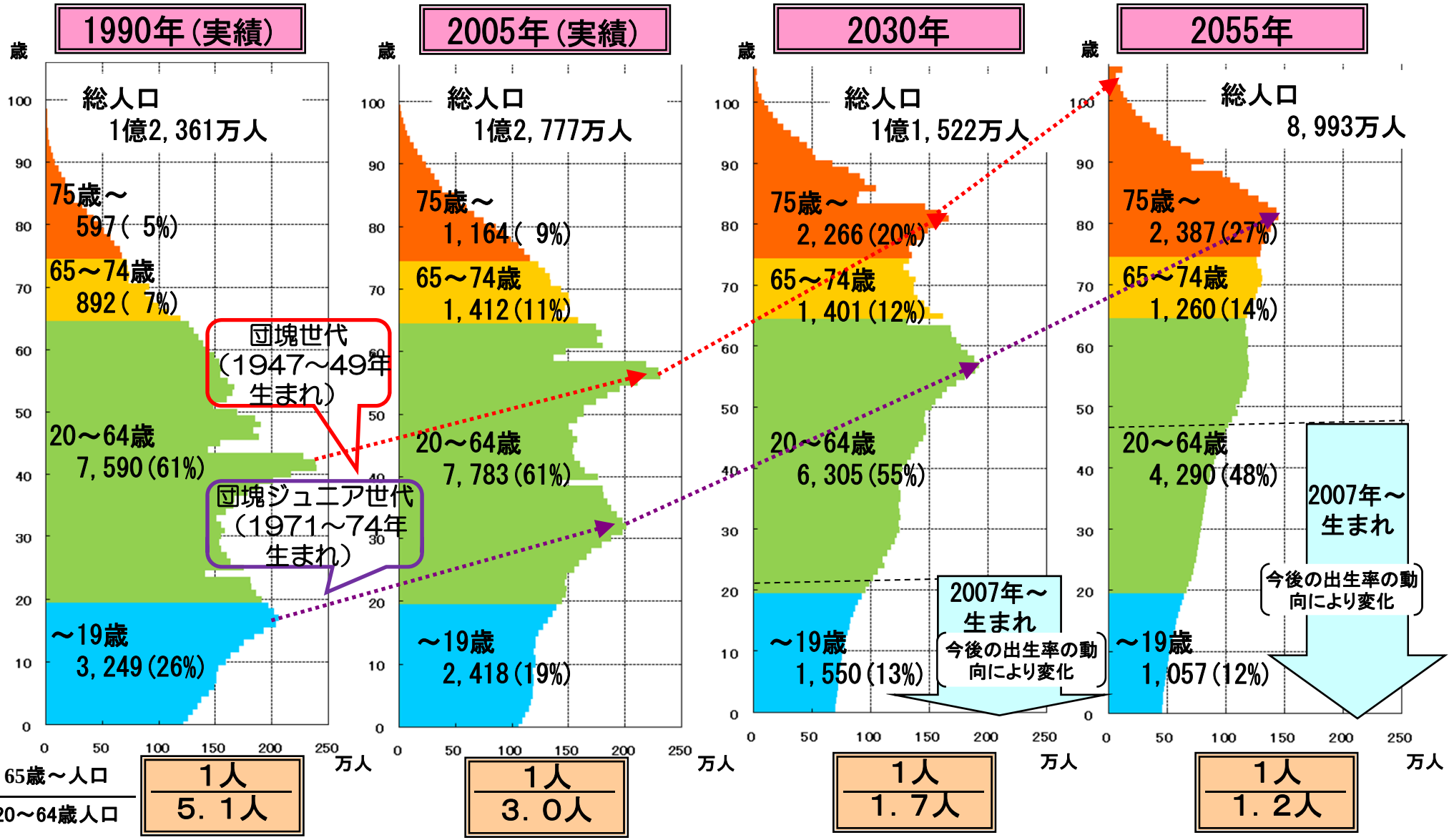
我が国の人口は2004年にピークを迎え、減少局面に入っている。2055年には9000万人を割り込み、高齢化率は40%を超えると推計されている



資料出所： 2005年までは総務省統計局「国勢調査」、2008年は総務省統計局「推計人口（年報）」、2010年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）中位推計」

人口ピラミッドの変化　－平成18年中位推計－

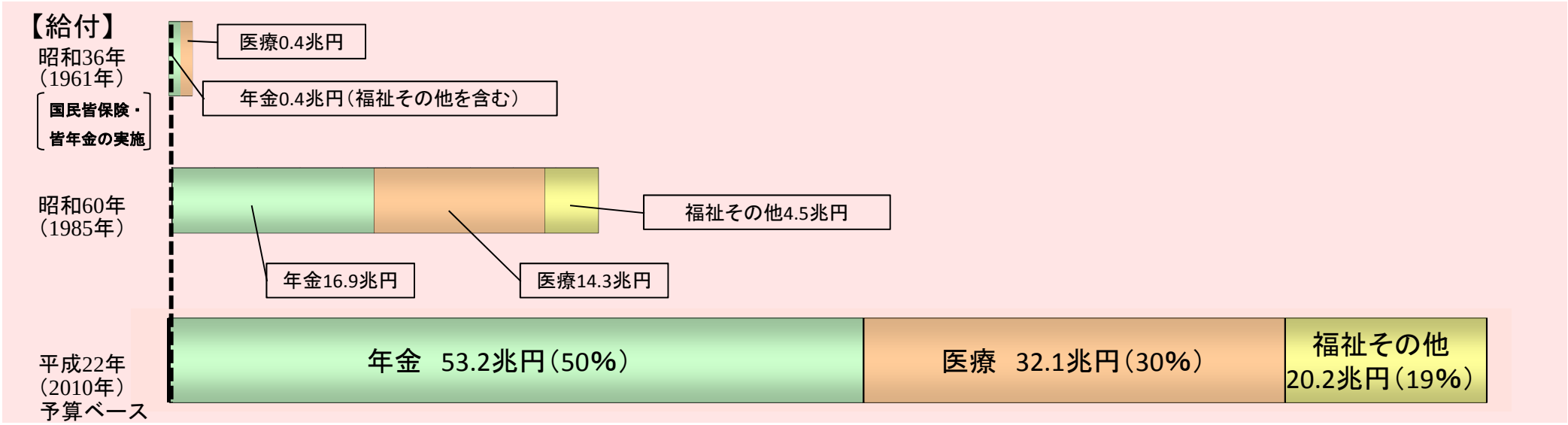
我が国の人口構造の変化を見ると、現在１人の高齢者を３人で支えている姿になっており、少子高齢化が一層進行する2055年には１人の高齢者を１．２人で支える姿になると想定

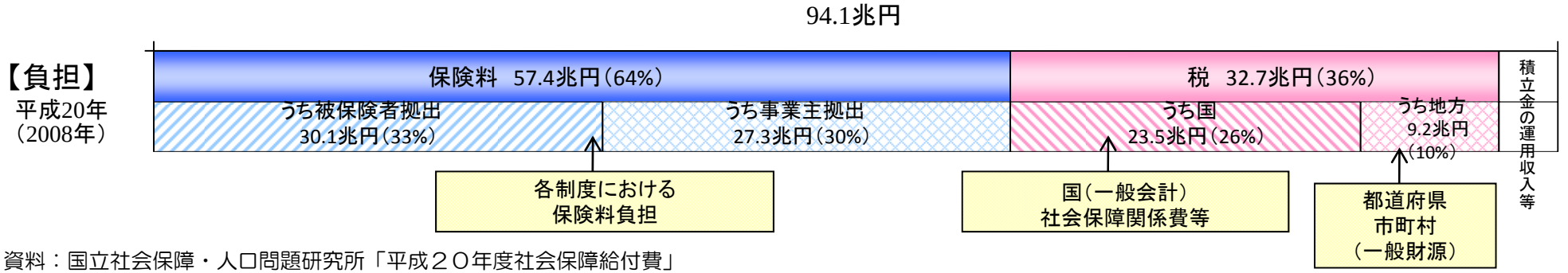


注：1990年及び2005年は国勢調査結果（年齢不詳按分人口）。

社会保障給付費の推移と負担の現状

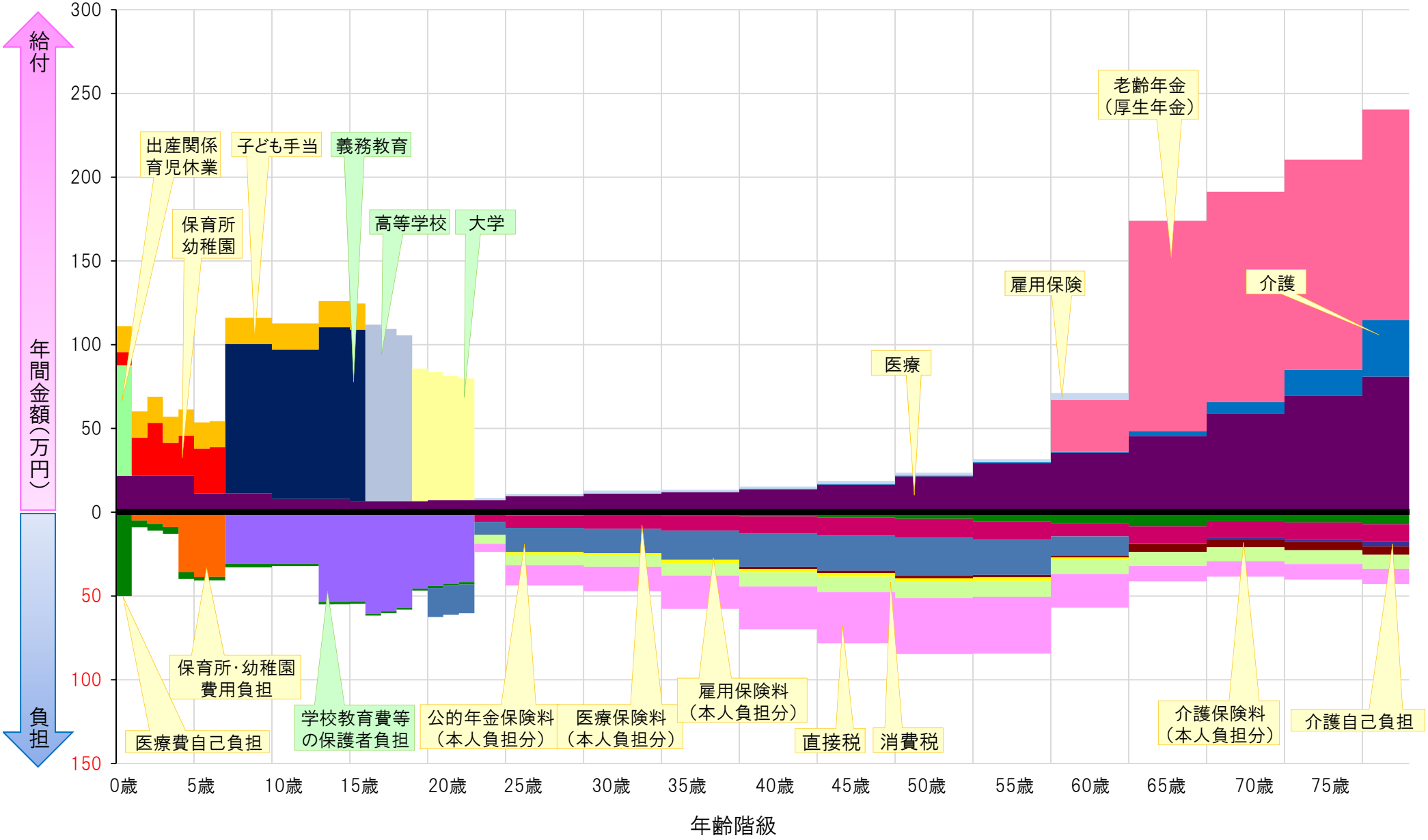
	昭和36年（1961年）	昭和60年（1985年）	平成22年（2010年）予算ベース
国民所得額（兆円）	16.1	260.6	336.4
給付費総額（兆円）	0.8(100.0%)	35.7(100.0%)	105.5(100.0%)
（内訳）　年金	0.4(51.3%)	16.9(47.3%)	53.2(50.4%)
医療	0.4(48.7%)	14.3(40.0%)	32.1(30.4%)
福祉その他	（年金に含めて計上）	4.5(12.6%)	20.2(19.1%)
給付費総額/国民所得額	4.91%	13.69%	31.36%





資料：国立社会保障・人口問題研究所「平成２０年度社会保障給付費」
※1 社会保障給付の財源としてはこの他に資産収入などがある
※2　小数点以下四捨五入により合計数値と内訳の計が一致しない場合がある。

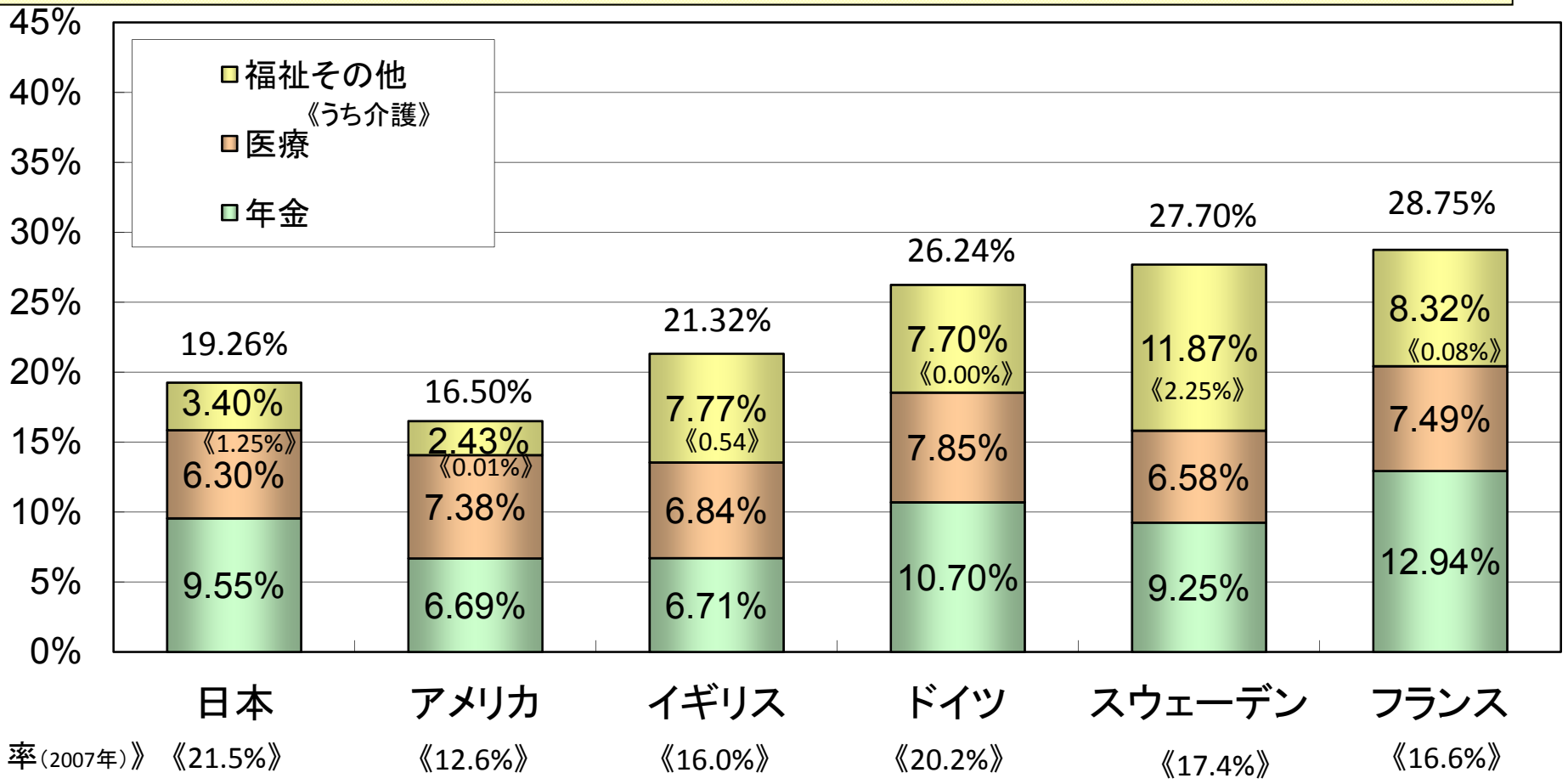
ライフサイクルでみた社会保険及び保育・教育等サービスの給付と負担のイメージ



（注） 平成21年度（データがない場合は可能な限り直近）の実績をベースに1人当たりの額を計算している。

社会保障給付の部門別の国際的な比較（対GDP比）

○ 我が国の社会保障給付の規模を部門別に比較すると、
- 年金 ― 米英を上回るが、他の欧州諸国をやや下回る規模
- 医療 ― 米国や欧州諸国を下回る規模
- その他の給付 ― 米国を上回るが、欧州諸国をかなり下回る規模　となっている



（注）OECD：”Social Expenditure Database”等に基づき、厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室で算出したもの。いずれも2007年。
OECD社会支出基準に基づく社会支出データを用いているため、社会保障給付費よりも広い範囲の費用（公的住宅費用、施設整備費等）も計上されている。
高齢化率は OECD: “OECD in figures 2009” ）

社会保障国民会議中間報告・最終報告の概要

社会保障改革の基本的視点

2000年以降の医療・年金・介護などに関する一連の「社会保障構造改革」により、「制度の持続可能性」は高まった。

しかしながら、一連の改革によっても十分対応できなかった問題や改革の過程で新たに生じた問題など、社会保障制度は、引き続き下記の5つの課題に直面している。

（1）少子化対策への取組みへの遅れ

（2）高齢化の一層の進行

（3）医療・介護サービス提供体制の劣化

（4）セイフティネット機能の低下

（5）制度への信頼の低下

社会保障の機能強化のための改革が必要

公的年金に関する定量的シミュレーション、医療・介護費用のシミュレーションを実施、公表

○　社会保障の機能強化のために追加的に必要な公費負担は、消費税率に換算して**2015年3.3～3.5%程度　2025年6%程度**

（注1）経済前提Ⅱ－1（医療の伸び率ケース①）、医療・介護B2シナリオの場合。

（注2）税方式を前提とした場合には、2015年に6～11%程度、2025年で9～13%程度。

社会保障の機能強化のための改革

主に以下の対応が必要。

高齢期の所得保障

・低年金・無年金者対策の強化

医療・介護・福祉サービスの改革

・急性期医療の充実強化、重点化、在院日数の短縮化
・機能分化・機能連携による早期社会復帰等の実現
・在宅医療・介護の場の整備とサービスの充実
・マンパワーの充実確保

少子化・次世代育成支援対策

・親の就労と子どもの育成の両立を支える支援
・すべての子どもと子育て家庭への支援
・新たな制度体系の構築

セイフティネット機能の強化

制度に対する信頼の回復・国民目線に立った改革の実施

社会保障の機能強化のための追加所要額（試算）
（社会保障国民会議及び「子どもと家族を応援する日本」重点戦略に基づく整理）

2015年度

※下記の追加所要額に加え、基礎年金に係る国庫負担割合の2分の1への引上げ分（消費税率換算1%程度（2009年度で2.3兆円））が必要となる。

	改革の方向性 （新たな施策）	2015年度	
		必要額 （公費ベース）	消費税率換算
基礎年金	○税方式を前提とする場合	約12～28兆円	3 1/2～8 1/2%程度
	○社会保険方式を前提とする場合 低年金・無年金者対策の強化 ・最低保障機能の強化 ・基礎年金額の改善 ・受給権確保に係る措置の強化 （免除の活用、厚生年金適用拡大、強制徴収）　等	約2．6兆円	1%程度
医療・介護	医療・介護の充実強化と効率化を同時に実施 急性期医療の充実強化、重点化、在院日数の短縮化 （スタッフの充実等） 機能分化・機能連携による早期社会復帰等の実現 （地域包括ケア、訪問介護・訪問看護・訪問診療の充実等） 在宅医療・介護の場の整備とサービスの充実 （グループホーム、小規模多機能サービスの充実等）　等	約4兆円	1%程度
少子化対策	親の就労と子どもの育成の両立を支える支援 （3歳未満児の保育サービスの利用率　20%→38～44%） （学齢期（小1～3年生）の放課後児童クラブ利用率　19%→60%） （出産前後に希望どおりに継続就業でき、育児休業を取得 （第1子出産前後の継続就業率38%→55%）） すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組 （望ましい受診回数（14回）を確保するための妊婦健診の支援の充実）　等	約1．3～2．1兆円	0．4～0．6%程度
合計	○税方式を前提とする場合	約17～34兆円	5～10%程度
	○社会保険方式を前提とする場合	約7．6～8．3兆円	2．3～2．5%程度
社会保障の機能強化に加え基礎年金の国庫負担割合引上げ分を加味	○税方式を前提とする場合		6～11%程度
	○社会保険方式を前提とする場合		3．3～3．5%程度

（注1）「社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション」、「社会保障国民会議における検討に資するために行う医療・介護費用のシミュレーション（B2シナリオ）」等に基づく。経済前提は「ケースⅡ－1（医療の伸びはケース①）」を用いた。

（注2）少子化対策に係る追加費用については、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略において示した次世代育成支援の社会的コストの推計を基に、現行の関連する制度の公費負担割合を当てはめて算出した。なお。ここには児童手当等の経済的支援の拡充に要する費用は計上していない。

社会保障の機能強化のための追加所要額（試算）
（社会保障国民会議及び「子どもと家族を応援する日本」重点戦略に基づく整理）

2025年度

※下記の追加所要額に加え、基礎年金に係る国庫負担割合の2分の1への引上げ分（消費税率換算1%程度（2009年度で2.3兆円））が必要となる。

	改革の方向性 （新たな施策）	2025年度	
		必要額 （公費ベース）	消費税率換算
基礎年金	○税方式を前提とする場合	約15～31兆円	3 1/2～8%程度
	○社会保険方式を前提とする場合 低年金・無年金者対策の強化 ・最低保障機能の強化 ・基礎年金額の改善 ・受給権確保に係る措置の強化 （免除の活用、厚生年金適用拡大、強制徴収）　等	約2．9兆円	1%程度
医療・介護	医療・介護の充実強化と効率化を同時に実施 急性期医療の充実強化、重点化、在院日数の短縮化 （スタッフの充実等） 機能分化・機能連携による早期社会復帰等の実現 （地域包括ケア、訪問介護・訪問看護・訪問診療の充実等） 在宅医療・介護の場の整備とサービスの充実 （グループホーム、小規模多機能サービスの充実等）　等	約14兆円	4%程度
少子化対策	親の就労と子どもの育成の両立を支える支援 （3歳未満児の保育サービスの利用率　20%→38～44%） （学齢期（小1～3年生）の放課後児童クラブ利用率　19%→60%） （出産前後に希望どおりに継続就業でき、育児休業を取得 （第1子出産前後の継続就業率38%→55%）） すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組 （望ましい受診回数（14回）を確保するための妊婦健診の支援の充実）　等	約1．6～2．5兆円	0．4～0．6%程度
合計	○税方式を前提とする場合	約31～48兆円	8～12%程度
	○社会保険方式を前提とする場合	約19～20兆円	5%程度
社会保障の機能強化に加え基礎年金の国庫負担割合引上げ分を加味	○税方式を前提とする場合		9～13%程度
	○社会保険方式を前提とする場合		6%程度

（注1）「社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション」、「社会保障国民会議における検討に資するために行う医療・介護費用のシミュレーション（B2シナリオ）」等に基づく。経済前提は「ケースⅡ－1（医療の伸びはケース①）」を用いた。

（注2）少子化対策に係る追加費用については、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略において示した次世代育成支援の社会的コストの推計を基に、現行の関連する制度の公費負担割合を当てはめて算出した。なお。ここには児童手当等の経済的支援の拡充に要する費用は計上していない。

持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」（抄）

平成 20 年 12 月 24 日　閣議決定
平成 21 年 6 月 23 日　一部改正

Ⅱ．国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保

１．堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度の構築

急速に進む少子・高齢化の下で国民の安心を確かなものとするため、我が国の社会保障制度が直面する下記の２つの課題に同時に取り組み、堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築する。

(1)「社会保障国民会議最終報告（2008年11月4日）」などで指摘される社会保障制度の諸問題や「中福祉」の綻びに適切に対応し、その機能強化と効率化を図ることにより、国民の安心につながる質の高い「中福祉」を実現する。

(2) 社会保障制度の財源（保険料負担、公費負担、利用者負担）のうち、公費負担については、現在、その３分の１程度を将来世代へのツケ回し（公債）に依存しながら賄っている。こうした現状を改め、必要な給付に見合った税負担を国民全体に広く薄く求めることを通じて安定財源を確保することにより、堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築する。

２．安心強化と財源確保の同時進行

国民の安心強化と持続可能で質の高い「中福祉」の実現に向けて、年金、医療、介護の社会保障給付や少子化対策について、基礎年金の最低保障機能の強化、医療・介護の体制の充実、子育て支援の給付・サービスの強化など機能強化と効率化を図る。このため、別添の工程表で示された改革の諸課題を軸に制度改正の時期も踏まえて検討を進め、確立・制度化に必要な費用について安定財源を確保した上で、段階的に内容の具体化を図る。

３．安心と責任のバランスのとれた財源確保

(1) 社会保障安定財源については、給付に見合った負担という視点及び国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保する。これは税制抜本改革の一環として実現する。

(2) この際、国・地方を通じた年金、医療、介護の社会保障給付及び少子化対策に要する公費負担の費用について、その全額を国・地方の安定財源によって賄うことを理想とし、目的とする。

このため、2010年代半ばにおいては、基礎年金国庫負担割合の２分の１への引上げに要する費用をはじめ、上記２．に示した改革の確立・制度化及び基礎年金、老人医療、介護に係る社会保障給付に必要な公費負担の費用を、消費税を主要な財源として安定的に賄うことにより、現世代の安心確保と将来世代への責任のバランスをとりながら、国・地方の安定財源の確保への第一歩とする。

具体的には、上記の社会保障給付及び少子化対策に要する費用の状況や将来見通し、財政健全化の状況等を踏まえて、税制の抜本改革法案の提出時期までに、その実施方法と併せて決定する。

Ⅲ．税制抜本改革の全体像

１．税制抜本改革の道筋

(1)　基礎年金国庫負担割合の２分の１への引上げのための財源措置や年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、2008年度を含む３年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制抜本改革を2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。なお、改革の実施に当たっては、景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め、潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする。

(2)　消費税収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する。具体的には、消費税の全税収を確立・制度化した年金・医療・介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てることにより、消費税収は全て国民に還元し、官の肥大化には使わない。

２．税制抜本改革の基本的方向性

社会保障の安定財源確保を始め、社会における様々な格差の是正、経済の成長力の強化、税制のグリーン化など我が国が直面する課題に整合的かつ計画的に対応するため、下記の基本的方向性により更に検討を進め、具体化を図る。

(1) 個人所得課税については、格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から、各種控除や税率構造を見直す。最高税率や給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除の検討を含

む歳出面も合わせた総合的取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討する。金融所得課税の一体化を更に推進する。

⑵ 法人課税については、国際的整合性の確保及び国際競争力の強化の観点から、社会保険料を含む企業の実質的な負担に留意しつつ、課税ベースの拡大とともに、法人実効税率の引下げを検討する。

⑶ 消費課税については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額がいわゆる確立・制度化された年金、医療及び介護の社会保障給付と少子化対策に充てられることを予算・決算において明確化した上で、消費税の税率を検討する。その際、歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等総合的な取組みを行うことにより低所得者の配慮について検討する。

⑷ 自動車関係諸税については、税制の簡素化を図るとともに、厳しい財政事情、環境に与える影響等を踏まえつつ、税制の在り方及び暫定税率を含む税率の在り方を総合的に見直し、負担の軽減を検討する。

⑸ 資産課税については、格差の固定化防止、老後扶養の社会化の進展への対処等の観点から、相続税の課税ベースや税率構造等を見直し、負担の適正化を検討する。

⑹ 納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上と課税の適正化を図る。

⑺ 地方税制については、地方分権の推進と、国・地方を通じた社会保障制度の安定財源確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進める。

⑻ 低炭素化を促進する観点から、税制全体のグリーン化を推進する。

所得税法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 13 号）（抄）
（平成 21 年 3 月 31 日　公布）

附　則

（税制の抜本的な改革に係る措置）

第百四条　政府は、基礎年金の国庫負担割合の二分の一への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、**平成二十年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。**この場合において、当該改革は、二千十年代（平成二十二年から平成三十一年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。

２　前項の改革を具体的に実施するための施行期日等を法制上定めるに当たっては、景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとするものとし、当該改革は、不断に行政改革を推進すること及び歳出の無駄の排除を徹底することに一段と注力して行われるものとする。

３　第一項の措置は、次に定める基本的方向性により検討を加え、その結果に基づいて講じられるものとする。

一　**個人所得課税**については、格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造を見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除（給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものをいう。）の検討を含む歳出面も合わせた総合的な取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討すること並びに金融所得課税の一体化を更に推進すること。

二　**法人課税**については、国際的整合性の確保及び国際競争力の強化の観点から、社会保険料を含む企業の実質的な負担に留意しつつ、課税ベース（課税標準とされるべきものの範囲をいう。第五号において同じ。）の拡大とともに、法人の実効税率の引下げを検討すること。

三　**消費課税**については、その負担が確実に国民に還元されることを明らかにする観点から、消費税の全額が制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられることが予算及び決算において明確化されることを前提に、消費税の税率を検討すること。その際、歳出面も合わせた視点に立って複数税率の検討等の総合的な取組を行うことにより低所得者への配慮について検討すること。

四　**自動車関係諸税**については、簡素化を図るとともに、厳しい財政事情、環境に与える影響等を踏まえつつ、税制の在り方及び暫定税率（租税特別措置法及び地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）附則に基づく特例による税率をいう。）を含む税率の在り方を総合的に見直し、負担の軽減を検討すること。

五　**資産課税**については、格差の固定化の防止、老後における扶養の社会化の進展への対処等の観点から、相続税の課税ベース、税率構造等を見直し、負担の適正化を検討すること。

六　**納税者番号制度**の導入の準備を含め、納税者の利便の向上及び課税の適正化を図ること。

七　**地方税制**については、地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進めること。

八　**低炭素化を促進する観点から、税制全体のグリーン化**（環境への負荷の低減に資するための見直しをいう。）を推進すること。

平成21年6月15日
安心社会実現会議事務局

安心社会実現会議報告（概要）

中福祉の綻び
政治・行政への不信

不信の連鎖

負担回避
私的負担の増大

不安による経済停滞

＜ 安心と活力の両立 ＞

働くことが報われる

〈日本型「安心社会」〉

家族や地域の豊かなつながり

働き、生活することを支え合う

《新・日本モデルの構築》
統合

グローバル時代への対応

〈自由市場経済〉

企業と各ステークホルダー間の信頼形成とルール創造

切れ目のない安心保障
無駄のない高機能な政府

信頼の循環

負担増に関する国民的合意の形成

安定した経済成長の実現

切れ目のない安心保障（雇用を軸とした5つの安心）

家族
安心して子どもを産み育てる環境

教育
学びと教育の安心

就労
雇用を巡る安心

退職
老後と介護の安心

体と心の弱まり
医療と健康の安心

求められる役割と責任 信頼醸成と国民合意の形成

政府
家族
民間企業
新しい公
コミュニティ
NPO

安心社会実現に向けた道筋

2010年代半ばまでに達成すべきこと

○「10の緊急施策」の実施（～2011年まで）

(1) 子育て世帯、働く低所得世帯を支援する給付付き児童・勤労税額控除の創設
(2) 子育て支援サービス基盤の計画的整備（多様なサービスの実現、事業参入促進）
(3) 就学前教育の導入およびその保育や育児休業制度との総合化
(4) 所得保障付き職業能力開発制度など雇用・生活保障セーフティネットの構築
(5) 給付型奨学金制度の導入など高等教育の私的負担を軽減する措置
(6) 非正規労働者への社会保険・労働保険適用拡大など非正規雇用の処遇格差の是正
(7) コミュニティにおける医療・介護連携の推進とそれに連動した独居高齢者に対する住宅保障
(8) 安心保障番号／カード（社会保障番号／カード）の導入
(9)「安心社会実現本部」「安心社会実現オンブズマン」の設置
(10) 政府をあげて改革に取り組むための行政組織の再編・人的資源の再配分

○国・自治体による「支援型社会サービス・人材整備プラン」（※）の策定
○「社会保障勘定」の創設、消費税の社会保障目的税化
○政府と国民、国民相互の対話の深化
○「安心社会実現円卓会議」の設置

※雇用・介護・次世代育成、医療サービス基盤、人材養成に関する数量目標を年次ごとに定めた計画

2020年代初頭までに達成すべきこと

○全世代・全生涯を通じた切れ目のない安心保障の本格的な立ち上げ
○諸施策、税制、経済成長の三位一体による財政支出の均衡の実現
○2035年を節目とする「便益の実感を伴った持続可能な安心社会」の構築

安心と活力の日本へ（安心社会実現会議報告） ～抜粋～

平成21年6月15日

○政府が大きいか小さいかよりも、いかに無駄なく高機能であるか、国民が活き活きと力を発揮する条件をどこまでつくりだせるかが重要である。

○無駄のない高機能な政府の実現で、不必要な支出をなくしていくと同時に、安心と活力を高める上で不可欠な負担については、政策にかかる費用とそのための財源を明示し、堂々と議論をしていくべきである。

○「打ち出の小槌」があるかのようにふるまうべきではない。

○多くの国民は、社会保障を重視した安心社会を望んでいる。しかし、他方で政治や行政への不信が強いために、社会保障強化への合意形成を困難にし、その結果、私的負担が増大する。 この不信の連鎖を断つことが必要である。

○企業、医療・介護機関、NPO、家族とコミュニティなど、すべての社会の構成員が改革に参加し、それぞれにふさわしい役割と責任を分かち合うことが必要である。
公助、共助、自助のいかなるバランスが最適か、日本社会の成り立ちや経験もふまえつつ検討し、21世紀の日本にふさわしい「安心給付と負担のあり方」について合意形成しなければならない。

○これまでの日本は、民間企業の長期雇用と地方に仕事を供給する仕組みに支えられて、比較的小さい社会保障給付（負担）で国民の安心を実現してきた。社会保障給付は高齢世代への支援（年金・医療・介護）が中心であった。

○経済社会の大きな転換を経て、現行制度の綻びを修復しつつ、現役世代および次世代を対象とした給付の比重を拡大し、世代をとおして切れ目のない支援型の安心保障を構築していくべきである。

○安心社会実現に必要なコスト（負担）とその財源についても、合意形成を急ぐ必要がある。社会のすべての構成員が役割と責任を分かち合うという原則を貫きつつ、国民各層の担税力、企業の競争力維持、社会保険制度の持続可能性を勘案しながら、消費税を含む税制改正への行程を示す必要がある。

○税制の抜本改革には、所得再分配機能の強化、低所得者対策（給付付き税額控除、消費税給付返還制度の導入）や世代間分配の促進（無利子非課税国債）なども含まれる。そして国民のニーズに届く、実感を伴った給付の実現と一体不可分に、改革を実行していかなければならない。

○そのための討議と合意形成は、まさに政治の役割である。自由で豁達な批判が止むならば、政治は衰退する。しかし、不信感を煽ることが自己目的となったときにも、政治は劣化する。

○与野党が党派を超えて、「安心給付と負担のあり方」というこの国を明日につなげていく基本原則について、討議と合意形成をすすめるべきである。そのための円卓会議の設置などが検討されてよい。

○与野党がいかなる基本原則を共有し、どのような政策で対立するかが共に明らかになったときに、国民は政権選択への具体的な判断基準を得ることができる。

財政運営戦略（抄）　（平成22年6月22日　閣議決定）

5. 社会保障の再構築

安定した社会保障制度は、国民の安心と希望を確保する礎である。これまで、社会保障は負担面ばかりが強調され、経済成長の足を引っ張るものとみなされる傾向があったが、新政権はそのような立場には立たない。社会保障の強化により、国民は安心してお金を消費に回すことができるようになる。また、社会保障には雇用創出を通じて成長をもたらす分野が数多く含まれている。

少子高齢化の進展等に伴い、今後、増大する支出の財源を安定的に確保し、国民の信頼にこたえられる持続可能な社会保障制度を再構築していかなければならない。そのためには、国、地方、事業主、利用者本人それぞれが適切に役割分担を行い、社会保障制度を社会全体で支えていく必要がある。

その中で、増大する社会保障関係の支出を経済成長に効果的につなげていく取組が求められる。

このため、社会保障分野における選択と集中を進め、例えば現金給付から雇用創出効果のある現物給付に重点を移すなどにより、消費や雇用の拡大等、経済成長に与える効果の高い施策に資源配分を重点化していくことが重要である。

こうした社会保障関係の施策を実施する場合は、制度への安心感・信頼感を高め、維持するために、その財源は、国債発行によるのではなく、安定的な財源を確保する必要がある。

また、国民に充実したサービスを提供するために規制の見直しを行うとともに、国民が分担する費用が過大なものとならないよう、無駄の排除を徹底し、効率的な制度を構築する必要がある。

6. 新政権の財政運営戦略　－国民の安心と希望のために－

医療、介護、保育といった分野に対して必要な資金投入を行い、それを雇用の創出と経済成長へつなげていくことが望まれるが、その財源を安易に国債発行によって調達することは、国民の安心や市場の信認を高め、維持することにはつながらない。そもそも、これほど債務残高が累増している中で、国債発行に依存し続ける財政運営は維持不可能であろう。

（　中　略　）

こうした改革を通じて財源基盤を確保し、持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭し、経済成長の礎となる。経済活性化、財政健全化、社会保障の確立は一体の関係にある。経済成長による税収は財政健全化のために不可欠であり、他方、経済成長のためには、財政の持続可能性の確立が必須である。また、社会保障は財政の最大支出項目であるとともに、重要な成長分野であり、その確立によって、国民は消費を拡大することが可能になる。「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の一体的な実現を目指す、こうした取組こそが、新政権の「財政運営戦略」である。

財政運営戦略の概要　（平成22年6月22日　閣議決定）

財政健全化目標

収支(フロー)目標	残高(ストック)目標
① 国・地方の基礎的財政収支(プライマリー・バランス) ・ 遅くとも2015 年度までに赤字対GDP比を2010 年度から半減 ・ 遅くとも2020 年度までに黒字化 ② 国の基礎的財政収支：上記と同様の目標 ③ 2021 年度以降も、財政健全化努力を継続	2021年度以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる

※内外の経済の重大な危機等により目標の達成等が著しく困難と認められる場合には、達成時期等の変更等の適切な措置。

財政運営の基本ルール

(1)財源確保ルール(「ペイアズユーゴー原則」)
　歳出増・歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、恒久的な歳出削減・歳入確保措置により安定的な財源を確保。
(2)財政赤字縮減ルール
　収支目標達成のため、原則として毎年度着実に財政状況を改善。
(3)構造的な財政支出に対する財源確保
　年金、医療及び介護の給付等の施策に要する社会保障費のような構造的な増加要因である経費には安定的な財源を確保。
(4)歳出見直しの基本原則
　特別会計を含め全ての歳出分野の無駄の排除を徹底し思い切った予算の組替え。
(5)地方財政の安定的な運営
　財政健全化は国・地方が相協力しつつ行う。国は、地方の自律性を損ない、地方に負担を転嫁するような施策は行わない。

財政運営戦略の概要　（平成22年6月22日　閣議決定）

中期財政フレーム

①国債発行額の抑制	・平成23 年度の新規国債発行額について、平成22 年度予算の水準（約44 兆円）を上回らないものとするよう、全力をあげる。 ・それ以降の新規国債発行額についても、着実に縮減させることを目指し、抑制に全力をあげる。
②歳入面での取組	・個人所得課税、法人課税、消費課税、資産課税等にわたる税制の抜本的な改革を行うため、早急に具体的内容を決定することとする。財政健全化目標の達成に向けて、必要な歳入を確保していく。
③歳出面での取組 （平成23～25年度）	・平成23 年度から平成25年度において、「基礎的財政収支対象経費」（国の一般会計歳出のうち国債費等を除いたもの）について、少なくとも前年度当初予算の同経費の規模（歳出の大枠）を実質的に上回らないこととし、できる限り抑制に努めることとする。 ・地方の一般財源の総額については、上記期間中実質的に22年度と同水準を確保する。 ・歳出増につながる施策を新たに実施又は拡充しようとする場合には、当年度当初予算の「基礎的財政収支対象経費」の規模が上記の「歳出の大枠」の範囲内となるよう、恒久的な更なる歳出削減により、これに要する財源を賄うこととする。

○中期財政フレームに基づく各年度の予算編成：各閣僚別の概算要求枠を設定し、その範囲内で優先順位をつけて要求する
○中期財政フレームの改訂：毎年半ば頃、翌年度以降3 年間の新たな中期財政フレームを定める

平成23～25年度における「基礎的財政収支対象経費」

（単位：兆円）

	歳出の大枠		
	23年度	24年度	25年度
基礎的財政収支対象経費 【22年度　70.9】	71	71	71
うち　経済危機対応・地域活性化予備費等 【22年度　1.0】	1.0	1.0	1.0

（注）平成23年度以降の経済危機対応・地域活性化予備費の取扱いについては、予算編成過程で検討。

2010年12月6日

税と社会保障の抜本改革調査会「中間整理」

民主党

1．社会保障を取り巻く社会・経済情勢の変化

現在、多くの国民が我が国の社会保障に対して不満・不信・不安を抱いている。それは政治や行政自体に対する不信、各種の社会保障制度の運用に対する不満によるものもあるが、最も大きな原因は社会保障制度が近年の社会や経済情勢、国民の価値観やライフスタイルの変化に適合していないことである。

我が国の社会保障制度、特に従来の社会保障の中核である年金、医療が整備された1970年代前半は、我が国経済に高度成長期の余韻が強く残り、出生率は2.0を超え、若年層が多く、高齢者が少ない人口構成であった。また、何より家族、地域の支え合いが機能すると同時に、有能な人材を確保する目的から企業が積極的にセーフティネットの機能を強化している時期であった。

この時期に基盤を形成した社会保障制度は、人口増、経済成長やそれによる税収の大幅な伸びを見込み、家族や企業のセーフティネット機能を前提にしている。そのため、我が国は、財政面も含めて比較的小さな社会保障制度にとどめることができたとも言える。

しかし、現在の社会保障を巡る社会・経済情勢は、1970年代前半に比べて大きく変化した。代表的な変化を列記してみると

①バブル崩壊以降の経済の低迷、デフレの長期化の中で度重なる減税を実施し、経済・財政とも異常事態にある。
②出生率の低下が進み、人口、とりわけ現役世代の減少は顕著である。
③高齢化が加速し、社会保障に関わる費用が急速に増大している。
④企業の国際競争が激化し、企業のセーフティネット機能が減退している。
⑤都市化、核家族化、単身化が進み、地域・家族のセーフティネット機能が減退している。
⑥雇用の流動化が進み、終身雇用・安定雇用の前提が崩れてきている。

などが挙げられる。いずれも社会保障にとっては極めて重要な変化である。

２．抜本改革の方向性

国民が安心して生活し、将来に希望を抱ける社会を創ることは政治の大きな役割である。この役割を果たすためには、前述のような社会・経済の変化を十分に踏まえた上で、これに的確に対応する社会保障制度のあり方を、抜本的な改革を通じて追求していかなければならない。

抜本的な改革は、少子高齢社会を克服する日本モデルに向けて、社会保障の水準を現在より引き上げることで、国民が社会保障のメリットを実感でき、現在の安心と将来への希望を抱ける豊かな福祉社会を構築し、これをデフレ脱却を含めた経済成長に結びつけていくことを目標とする。

現在の社会保障制度では必要な人に必要な社会保障サービスを提供できておらず、国民は不安を抱いている。厳しい財政状況を十分に認識しつつも、民主党としては、社会保障の水準を現在よりも切り下げるという選択肢は断固として排除し、国民の安心感、生活を高めるための社会保障の量的・質的な拡充を実現していく。

また従来、社会保障は経済・財政にとって負担であるとの印象を与えがちであったが、この認識を改めることが必要である。巨大な潜在需要がある社会保障分野には成長の可能性が高い産業が数多く存在し、この潜在需要を顕在化させることによって、雇用を生み、デフレ脱却を含めた経済成長や財政健全化に結びつける。家庭内で提供されていた社会サービスを経済化することは内需拡大を通じて新たな経済成長の原動力となることが期待できる。

【社会保障改革の方向性】

①全世代を通じた安心の確保

年金・医療・介護など高齢者に関わる制度の改革・充実を進める中で、生活の基盤となる住宅を含め、現金給付と現物給付をバランスよく、効率的に提供することで、高齢者の安心感を高めるべきである。

一方で、我が国の社会保障に対する不信・不満の理由のひとつとして、現役世代にとっては負担感が大きく、受益の実感に乏しいことが指摘されている。現役世代が主な対象となる子育て支援、雇用対策を含めた社会保障全体の中で、現役世代への支援を拡充し、社会保障に対する受益感覚を醸成することが必要である。

国民のライフスタイルが多様化する中で、社会保障が個人のライフスタイル、

職業、就労形態などに選択に中立的な制度とすべきである。

②国民一人ひとりの安心感を高める

雇用の不安定化、家族・地域の機能低下、これらを通じた孤独感が一人ひとりの国民の不安感をさらに高めている。個人に対する社会保障の重要性にも配意しつつ、若者、女性、高齢者、障がい者など幅広い就労支援・雇用の安定化を進めると共に、社会保障分野のみならず「新しい公共」に関わる政策を強力に進めることによって、一人ひとりの「居場所と出番」を創り、誰もが参加し、身近に相談できる人のいる社会の構築を目指す。

③包括的支援

家族や地域など個人を全人格的に支援する機能が低下する中で、現在の社会保障制度は年金、医療、介護、生活保護、障がい者支援などが縦割りになっており、個々人のニーズに適切に対応できているとは言えないばかりか、制度の間で必要なサービスを全く受けられない人がいる。また、社会保障サービスがあっても、そのサービスを知らない、使えないという事例も多い。国民の安心感を高めるためには、支援を必要とする人の立場に立って、積極的、一元的かつ面的にサービスを提供することが重要であり、社会保障制度間の縦割りを超えたサービス提供体制が必要である。

④納得の得られる社会保障制度

巨額の税金を投入する社会保障制度は、効率化に常に努めることが国民の理解を得るために必要であり、同時に受益と負担の関係に納得を得ることが必要である。そのためには、ライフステージの各段階における負担と受益の関係など、「どの程度の負担でどの程度の受益を得られるのか」を国民にわかりやすく提示することが必要である。

年金、医療、介護、雇用は社会保険制度によって運営されているが、財政悪化の中での少子高齢化の進展、現役世代の所得の低迷や保険料に特有の逆進性などから負担感が増大している。高齢者の生活の基礎を支える部分の年金給付など所得の再分配機能が特に必要とされる分野については、税の役割をより拡大していくことが必要である。

「必要な人に必要なサービスを適切に提供する」観点から、個々人の所得や社会保障サービスの受給状況を的確に把握する必要がある。そのためには社会保障と税に共通して利用できる番号制度の整備が不可欠であることから、速やかに番号制度の創設に着手すべきである。

⑤自治体、企業との役割分担

医療、介護、保育などは国・地方自治体の役割分担を明確にした上で、それぞれが権限と責任を持つ体制を構築することで「必要とする人が、いつでも必要なサービスを受けられる」環境を整備することが重要である。また企業は社会の安定性確保や企業にとっての人材確保の観点から、社会保障に対しても一定の責任を負うべきである。ただし、企業の経済活動については、その自由を保障することが必要である。

3．個別の社会保障の課題と方向性

（1）サービス給付（医療、介護）

＜課題＞

医療は国民の生命に直結する課題であり、国民の関心も高い。我が国の医療制度は国際的には高い評価を受ける一方で、救急や産科・小児科・外科などの医師不足、地域医療の困窮などの医療提供体制や、高齢化の進展に応じた財源確保のための保険料、自己負担額の増大に対する国民の不安が高まっている。

介護保険は2000年にスタートした、比較的新しい保険制度であるが、その需要の伸びは著しく、介護保険料が累次にわたり引き上げられ、その負担が課題となっている。また、保険スタート時に示された「在宅介護中心」は、在宅サービスの不足などから未だに実現していない。

＜方向性＞

世界に先駆けて実現した、我が国の「皆保険」制度は将来にわたって堅持していかなければならない。病気やけがなどで医療を必要とする人がいつでも適切な医療サービスの提供を受けられる「フリーアクセス」は国民の安心感の基盤であり、引き続き、堅持していく。現在の国民の不安に対しては、医師不足が深刻な急性期医療を中心に、「病床機能の効率化・高度化」「地域における医療機能ネットワーク化」「地域医療支援センターなどを通じた医師の適正配置のための効果的な仕組み」「急性期からポストホスピタルの一体化」「ガンをはじめとする生活習慣病対策の強化」などに効率的・重点的に資源を投入することによって対応していくことが必要である。また、規制制度の改革などによるドラッグ・ラグ、デバイス・ラグの解消、在宅での医療介護の充実など、国民がより良質の医療サービスを受けられるようにすべきである。

介護については、24時間の介護サービス提供など地域におけるトータルケアの充実などの在宅介護サービスの質的・量的な拡充や家族介護者へのサポートなど在宅支援の強化に引き続き取り組むと共に、介護人材の養成や待遇改善に

よる介護従事者の確保を行っていく必要がある。「介護予防」については、引き続き、その効果の検証を踏まえ、行っていくべきである。

医療、介護いずれについても、増大する需要を支える財源をいかに求めるかが最大の課題である。不要・過剰なサービスの根絶、診療報酬審査機関を含めた関連事務体制の効率化などに最大限努めつつ、国民の理解を得られる財源確保の手段を検討すべきである。

一方で医療、介護の分野の潜在需要は大きく、量的な不足の解消、多様なサービスの提供など国民ニーズに基づき潜在需要を顕在化させることで、医療、介護に係わる産業の成長を促し、雇用の拡大を図ることができる。社会保障全体の改革、特に医療、介護分野の改革は、成長戦略の一環と位置づけるべきである。

なお、現在政府において「高齢者医療の見直し」「介護保険制度改革」の議論が進んでいるが、これらの改革は抜本改革と平仄を合わせたものでなければならない。

（2）現金給付（年金、生活保護など）

＜課題＞

公的年金制度の最大の課題は、いかに国民の信頼を取り戻すかと言うことにある。年金制度は過去20年間にわたり、負担増・給付減が繰り返されてきたことで不信感が高まり、さらに「グリーンピア」に代表されるムダづかいや年金記録問題が明らかになり、国民の不信感が頂点に達した。その結果、国民年金納付率は非常に低い水準にとどまっている。未納・未加入者の増加に歯止めがかからない現状は「国民皆年金」の理念から大きく乖離している。また、「基礎年金国庫負担率引き上げ」の安定財源が確保されていないことも喫緊の課題である。

生活保護受給世帯はバブル崩壊以降、右肩上がりに増加してきた上、近年は雇用状況の悪化を背景にさらに加速しており、その財政負担は非常に重くなっている。同時に生活保護の不適正受給に対する国民の不信感は根強く、「最後のセーフティネット」の機能を維持するためには、適切な運用が不可欠である。

＜方向性＞

基礎年金国庫負担率の問題については、今年の予算編成の過程で2011年度における対応について結論を得た上で、税制抜本改革に一刻も早く着手すること

によって、早急に 2 分の 1 国庫負担を実現するよう、政府与党一体で全力を挙げなければならない。その際、今後の年金制度の抜本改革についても一定の結論を得なければならない。

民主党はすでに「社会保険方式である所得比例年金を基本に、それだけでは年金額が十分ではない高齢者に税を財源とする最低保障年金を補足給付する新年金制度」を提案している。高齢者の生活の安定、特に独居老人の増加に対応するためには最低限の年金を税で保障する制度が必要であると考えている。

生活保護については、就労支援策の拡充などにより失業による生活保護受給者の増大を抑制すると共に、早急に「第二のセーフティネット」である「求職者支援制度」を制度化することが重要である。

また生活保護受給者が就労した場合に収入に応じた生活保護受給額の減額によって受給者の手取額が増加しないことによる就労意欲低下への対応や、生活保護費の約半分を占める医療扶助について、医療機関への重点指導を含めた適正化への取組の強化も検討すべきである。

住宅の確保は生活の安定に特に資することから、生活保護の住宅扶助による対応だけでなく、失業者、年金受給者も含めた低所得者に対する住まい対策を充実させるべきである。

現役世代、高齢期を通じて基礎的な生活を支える一手段として、「給付付き税額控除」を積極的に検討すべきである。所得税における所得控除は、最高税率の高い高所得者に有利である一方で、低所得の人にはメリットが乏しい。これを「給付付き税額控除」に転換することによって、収入の無い人にも一定の給付を行うことができる。低収入の現役世代、高齢者が増加する中で、年金や生活保護との関係に留意しつつ、「給付付き税額控除」を検討する意義は大きくなっている。

また、年金と生活保護の受給水準について、国民の納得が得られる見直しもしくは説明を行うとともに、地方自治体と協力して、生活保護を真に必要とする人が受給できることを確保することを前提に、生活保護受給者への受給サービスのコスト通知などを通じて過剰・不適正な受給の是正を図り、また受給期間を通じて所得把握を厳格にすべきである。

（3）幅広い世代へのセーフティネット（子育て、雇用など）

＜課題＞

国家の存続や経済成長、社会保障の基盤確保に重要な影響を及ぼす少子化は

日本が直面する最大の課題であり、政府のみならず国を挙げて取り組むべき課題と認識しなければならない。

子育て支援策については、民主党政権では「子ども手当」の創設、「子ども・子育て新システム」の検討など積極的に取り組んできているが、さらなる強化が必要である。現在でも約2万6000人もの待機児童が存在する他、短時間保育や病児・病後児の保育など多様な保育サービスが十分には提供されておらず、子育てのしやすい環境が整っているとは言い難い。また男性の育児休業の取得率は低迷したままである。

雇用については、失業率が高止まりしている。昨年の政権交代以降、累次の対策を講じてきているが、景気が踊り場に入っていること、企業にとって将来の展望が十分に見通せないことなどから、新卒者の就職内定率も低迷している。

雇用の課題の一つは、今後の望ましい雇用形態をどう考えるかということである。小泉政権による過度の規制緩和によって、現在では就業者の3分の1が非正規雇用となっているが、国民のライフスタイルや価値観の多様化、企業の置かれた状況などから、過去と同様の「正規雇用中心」「終身雇用中心」という状況に戻すことは容易ではない。我が国の社会保障は「企業が正規従業員を中心に雇い、一定のセーフティネットを提供する」ということを前提に組み立てられおり、その観点から、今後の雇用形態のあり方は社会保障制度全体に大きな影響を与える重要な課題である。

障がい者福祉制度は、支援費制度、自立支援制度と2度の大きな制度改正を行ってきた。現行の自立支援制度については、応益負担が導入されたことから「障がいの度合いが重いほど、負担が重くなる」という根本的な問題に加え、導入に際して当事者の意見を十分に聞かなかったことが、関係者の不信を大きくした。現在、政府において新たな総合福祉制度の検討が進んでいるが、その検討にあたっては過去の反省を踏まえ、十分に関係者の意見を聞くことが重要である。

＜方向性＞

子育て支援については、民主党としてはマニフェストに掲げた「月額2万6000円の子ども手当」の実現にギリギリまで努力すると共に、当面は、恒久財源を確保できた範囲内でその充実を図る。その際には、国民の間から現物サービスの充実を望む声も多いことから、現物サービスとのバランスを十分に勘案していくことが必要である。同時に、現在政府で検討している「子ども・子育て新システム」について早期に内容を詰め、関係者の理解を得た上で、実施に移す

ことが重要である。その中で、子育て支援の充実が、保育サービスの充実自体による雇用増をもたらすことに加えて、子育て家庭が働きやすい環境を整備することで子育て世代の就労増を可能とし、経済活性化へ繋がることを踏まえるべきである。さらに教育政策の充実とも連携しつつ、子育てを社会全体で支援することで、将来の我が国を支える有為な人材を確保することが可能となる。

雇用については、新卒者を含めた就労支援に引き続き全力を挙げることが重要である。同時に、雇用保険のあり方を検証しつつ、離職者や雇用保険受給が終了した人に対するセーフティネットが生活保護しかないという現状を改めるため、「第二のセーフティネット」の仕組みを早急に整備し、就労を通して社会に迅速に復帰できる環境整備が必要である。とりわけ、民主党がかねてから掲げてきた「求職者支援制度」については、次期通常国会で法案を成立させ、制度を確立させなければならない。

雇用形態のあり方については、すでに民主党政権として国会に提出している「労働者派遣法改正案」を速やかに成立させた上で、国民の価値観、ライフスタイルの多様化の中での望ましい雇用形態や有期雇用のあり方について議論を進めなければならない。その中では、均等待遇の実現、最低賃金の引き上げの具体化、また高齢者の就労支援の強化策なども議論するべきである。

今後の経済成長を実現するために我が国の産業構造を転換していくことが必要であるが、この構造転換を円滑に進めるためには雇用のセーフティネットが不可欠である。その意味で、雇用のセーフティネット強化は、単なる失業対策ではなく、将来に向けた構造改革の大きな柱となる政策である。

子育て支援、雇用問題は我が国の将来を左右する極めて重要な課題である。特に女性の就労支援やその基盤としての子育て支援の充実は喫緊の課題であり、これらを通じて、労働力人口の維持を図るとともに将来のわが国を支える人材を育成していかなければならない。そのためには、現金・現物のバランスのとれた子育て支援策や正規・非正規を通じた働きやすい環境の整備などに重点を置き、いわゆる「M字カーブ」の解消など労働力の確保を確実に実現できる大胆な施策に取り組む必要がある。

障がい者福祉制度については、様々な障がいの間に隙間を生むことのない総合的な福祉体系を整備すると共に、障がい者の就労支援の強化を含めて、障がいや難病などがあってもなくても同様の生活ができるような社会の構築に向け

て全力で取り組むべきである。

4．社会保障を支える財源

民主党は2008年度税制改正において、今後の税制改革の理念や方向性を網羅的に示した「税制改革大綱」をまとめ、翌09年度改正ではあるべき税制改正の手続きを「アクションプラン」にまとめた上で、昨年は政府として「2010年度税制改正大綱」をとりまとめた。その方向性を今後も引き続き、堅持していくことが重要である。

その意味では、今回の「税と社会保障の抜本改革」においても、これまで民主党が主張してきた原点に戻り、これを丁寧に繰り返し説明することで国民の理解を得ていくことが基本であると考えている。

民主党の税に対する基本理念は「公平・透明・納得」である。特に、仮に今後、国民の負担を求めざるを得ない状況になった場合には、その負担増を国民に納得してもらえるかが最も重要であり、そのためには必要性や負担の配分、そして社会保障などを支える租税負担は単なる負担ではなく、国民同士で支え合い、共に生きる社会を創るための分担であるということについて国民に十分に説明することが不可欠となってくる。

現在の仕組みでは、消費税（国分）を社会保障の高齢者 3 経費と言われる年金・高齢者医療・介護に充当することとなっているが、現実にはこの 3 経費に対しても約 10 兆円の財源が不足している。さらに、今後も高齢化の進展などにより社会保障関係費は毎年 1 兆円程度の増加が見込まれており、不足分は更に拡大していく。将来にわたり社会保障制度を安定的に運営していくためには、現在の財政構造は極めて不安定であり、まずは早急にこれを安定・強化していくことが必要である。

社会保障は主に社会保険料と税を財源としていることから、その財政基盤の安定・強化には社会保険料もしくは税の引き上げは不可避となる。これへの国民の納得を得るためには、国会議員定数の削減、歳費削減といった国会議員自身の率先垂範した身を削る努力をはじめ、全般的な税金のムダづかい根絶に徹底的に取り組むとともに、将来の社会保障がどのような姿になり、それによって個々の国民がどの程度のサービスを受けられるのか、その場合の税と社会保険料の役割分担や国民負担率などで見た国民負担はどの程度になるのかを明らかにした上で、国民の判断を得なければならない。

そのような考え方に立ち、社会保障の将来像と負担のあり方の提示を一体的に行うことを前提に、今回の抜本改革における税制の基本的な考え方を以下に示す。

○政策の時間軸と共に、速やかに一体的な改革案を示す

先に記したように、現在の社会保障の財源の多くは赤字国債、すなわち将来世代の負担で賄われている。このような現状は、危機的ともいえる国の財政の面からもこれ以上放置しておくことはできず、「現在の世代が受ける社会保障は、現在の世代で負担する」状態へ回帰させるために、できるだけ速やかに税制と社会保障制度一体での具体的な改革案を示し、財政健全化にもつなげる。

○国民が安心できる福祉社会は公正な国民負担の上で成立する

「現在の世代が受ける社会保障は、現在の世代で負担する」ことを目指す中で、現在の世代に負担を求める時には、国民の納得を得られる実質的に公正な負担のあり方とする。

社会保障の財源は、税制全体で「所得・消費・資産」のバランスのとれた改革を行う中で確保していく。社会保障全体の財源は税制全体で確保していくが、その中でも「国民全体で広く薄く負担する」「安定した税収」という特徴を有する消費税は非常に重要である。「公平・透明・納得」の税制を築き、社会全体が支え合う新しいモデルを構築していくためには、およそ所得税改革だけでなし得るものではなく、消費税を含む抜本改革に政府は一刻も早く着手すべきである。

○消費税は社会保障目的税に

社会保障の安定・強化を目的に消費税の引き上げを提起する場合には、国民の理解と納得を得るためにも、消費税を社会保障の目的税とすることを法律上も、会計上も明確にする。その際の「社会保障」とする給付費の範囲は、まずは高齢者 3 経費を基本としつつ、現役世代のセーフティネットの安定・強化についてどこまで対象とすることが適当か、検討を行っていく。将来的には「社会保障」全体について安定財源を確保することにより、制度の一層の安定・強化につなげていく。また消費税率が一定の水準に達し、税・社会保障全体の再分配を見てもなお「逆進性対策」が必要となった場合には、制度が複雑となり、また政治的な要因が働きやすい「複数税率」よりも、制度が簡素で、透明性の高い「還付制度」を優先的に検討する。

5．今後の進め方

本年の参議院選挙以降、社会保障の全体像について財源を含めた本格的な検討を、政府与党で開始した。今回の中間整理では個別の社会保障制度の具体的な将来像やその必要財源及びその必要財源を確保するための具体的な税制改革の方策まで示すに至っていないが、社会保障に対する国民の信頼を早急に回復する必要があること、財政状況が極めて厳しいことを踏まえれば、税と社会保障の抜本改革は一刻の猶予もならない課題であり、少子高齢社会を克服する日本モデルに向けて、早急に政府与党で検討を行った上で、国民的な議論に付さなければならない。また、社会保障制度が長期にわたって安定的に国民に安心を与えるものとなるよう、早期に政府与党の考え方を取りまとめた上で、党派を超えた議論を呼びかけていく。民主党としては、現役世代を中心に、自らの生活の中で社会保障サービスによるメリットが実感できるという国民の受益感覚を高めつつ、その実感の高まりに合わせて漸進的かつ着実に社会保障制度改革を進めていく所存である。

社会保障改革に関する有識者検討会報告
～安心と活力への社会保障ビジョン～

1　現行社会保障制度と改革の課題

(1) 日本社会の現状と社会保障改革の課題

日本の社会保障の発展

戦後の日本は、国民の強い想いと不断の努力に支えられ、豊かで相対的に安定した社会をつくりだしてきた。社会保障についても、社会保障制度審議会の勧告（昭和25年）で目指すべき社会保障ビジョンが示され、昭和36年には皆保険・皆年金が達成されるなど、その整備に向けて努力が重ねられてきた。ただし、これまで国民生活を維持してきた仕組みを全体として振り返ると、社会保障の役割はかならずしも大きくなかった。

国民生活の安定は、企業の長期的雇用慣行や、地域の雇用維持のための諸施策など、男性世帯主の勤労所得の確保によるところが大きかった。そして社会保障は、どちらかと言えばこれを補完する役割を担うことになった。その結果、社会保障支出は規模の点で小さく、負担も抑制されてきた。支出面ではっきり増大してきたのは、人々が現役を退いた後の年金給付であった。子育てや介護については、家庭での専業主婦の奮闘に依るところも大きかった。

にもかかわらず、雇用維持の制度が持続している限りにおいて、こうした仕組みは「雇用を軸にした安心」（安心社会実現会議）を支え、人々の希望を紡いできたのである。

社会の変化と社会保障の機能不全

ところが、こうした仕組みが根本から変化してしまった。

経済のグローバル化が進行し、非正規雇用が増大するなかで、男性世帯主の安定的雇用はしだいに縮小した。企業は、従業員の生活保障を提供する余裕を失った。併せて、家族や地域のかたちは大きく変容した。この変化に対して、社会保障制度が機能不全に陥っている。とくに現役世代は、子育てや失業、不安定就業などをめぐって、新たな生活リスクに直面しているが、これに社会保障制度が十分に対応できないのである。

そのために、この国で、貧困の拡がりが無視できない事実として浮上し、多くの国民が将来の生活について強い不安を抱いている。相対的貧困率の改善度から見ると、子育て世帯などでは、税および社会保障の負担と給付をとおしてむしろ貧困率が高まるという事態も生じている。職場や家族、地域でのつながりを失い孤立感を深める人が増え、高齢世代も、年金給付などが改善され、健康寿命が世界でも最長となったにもかかわらず、これが幸福感にむすびついていない。若者は家族をつくる経済力を、あるいは子どもを産み育てる余裕を失い、少子化に歯止めがかからない。

ビジョンから行動へ

たしかにこれまでの安心の仕組みは衰退しつつあり、もはや維持できない。現行の社会保障を維持する財源すら、多額の赤字国債に頼っている。この現状からすれば、社会保障を強化し、新しい安心の仕組みをつくりだすことは容易いことではない。元気をなくす国民が増え、社会には悲観論が漂う。まさに国難と言ってもよい事態である。

しかしながら、多くの国民が、家族と自身の生活を大切に考え、そのために手をとりあおうという気持ちをもつ限り、私たちには大きな可能性がある。この国は、これまでも幾度となく国民のそうした想いに依りながら、危機を乗り越えてきた。危機を乗り越えた後に、これまでより国民の人生の可能性を高める、新しい社会保障と日本社会のあり方を展望することも決して不可能ではない。必要なのは、ビジョンと議論と行動である。

新しい社会保障をどのように設計し、国民生活の安心をいかに高めるか。そのビジョンについては、実はすでに超党派的な議論の蓄積があり、そこには共通認識も生まれている。本報告書は、こうした議論をふまえて、負担のあり方も含めた社会保障改革のビジョンを示す。

改革のビジョンは、多くの国民に共有され、その納得と合意を得て初めて力となる。国民の間には、社会保障の再構築を求める気持ちと共に、政治と行政について、抜きがたい不信感がある。政治と行政は、不信の源を断ち切る努力を続けながら、国民との対話と議論を深め、ビジョンを錬磨しなければならない。そして、多くの国民の参加を得ながら、ただちにこれを実行に移さなければならない。事態はもはや一刻の猶予も許さない。

(2) 社会保障改革の可能性　いかなる日本を目指すのか

参加と包摂の日本

社会保障の機能強化をとおして、貧困と社会的排除をなくし、皆が能力を発揮する参加の機会を得て、各々が出番をもつ日本をつくらなければならない。これまでのように、男性世帯主だけが安定した雇用を享受し、長時間労働にあけくれるというかたちは、もはや維持しえない。老若男女が多様なかたちで働き、学び、ケアに携わる社会をつくりだすことが大切である。やる気や活力をそぐような格差については是正し、包摂を強めるならば、国民一人ひとりの能力が高まり、社会が活性化する。

つながりと居場所のある日本

社会保障は、家族や地域のつながりにとって代わるものではない。かけがえのない家族や地域のむすびつきが弱まるなかで、それを活き活きと甦らせることこそが社会保障の役割である。子ども・子育ての支援が家族の縁を強くし、介護のネットワークが地域の縁をむすびなおす。皆が居場所を得て、互いに認め認められることが、より多くの国民が幸福を感じることができる基本条件となる。

活力ある中間所得層の再生

ふつうに努力すれば、誰もが家族をつくり、生活できる社会を取り戻すべきである。これまでの日本で、分厚い中間所得層の存在こそが、安定した成長と活力の源であった。社会保障の機能強化によって、中間層の疲弊に対処し、その活力を再生できれば、それは自ずと経済成長と財政の安定につながる。

アジアのなかの安心先進国

これまでの日本は、アジアの経済大国として存在感を示してきたが、これからはアジアの安心先進国として、モデルを提示していくことが望まれる。成長の波に乗るアジア諸国は、しばしば内部に深刻な貧困や格差の問題を抱え、また遠からず高齢化社会に突入する。こうしたなかで日本は、まず、アジアの成長力を日本の経済成長の力として取り入れ、社会保障の財源を固めつつ、不安定で流動的な雇用や少子高齢化など、共通の問題を解決していく道筋を示すべきである。さらには、安心先進国のモデルとして、介護や看護の人材育成、外国人患者の受け入れなどをとおして、アジア地域の安心拡大のための共生貢献を果たしていくことも必要である。

責任を分かち合う日本

新しい日本のかたちをつくりだしていく財源については、打ち出の小槌はない。責任を分かち合う日本であらねばならない。責任の分かち合いは、一面では政府と国民の間でなされる。政府はすべての国民に「参加」の機会と「居場所」を得る条件を保障し、国民はこうした条件を活用して各々の力を発揮し、財政的にも社会保障を支えていく。他面ではこれは、国民相互での責任の分かち合いでもある。国家財政は基礎的財政収支すらも膨大な赤字になっている。こうした現実を直視し、次世代に負担を押しつけることなく、各自の責任を果たし、支え合っていく覚悟と合意（社会契約）をつくりだす必要がある。

(3) これまでの社会保障改革論議の総括

新しい社会保障のあり方をめぐる議論は、前政権下の社会保障国民会議、安心社会実現会議などにおいても開始されていた。社会保障国民会議は、社会保障の機能強化について具体的な提言をおこない、安心社会実現会議は、社会保障、雇用、教育の連携をふまえて安心社会への道筋を展望した。それらの議論は、参加と包摂の社会保障によって経済との好循環を展望するという点で、本報告書とも多くの共通点がある。ここには、党派を超えて共有できる、社会保障改革論の流れがある。こうした議論の蓄積を尊重しつつ、新たな視点からの検証も加えて、議論を発展させていく必要がある。

(4) 改革の方法と選択肢

雇用、教育と連携するシステム改革

社会保障改革は、ばらばらの個別改革としてではなく、社会保障各分野の改革を連携させつつ、なおかつ雇用や教育の改革ともむすびつけながら、すすめる必要がある。

これまでの日本のシステムでは、教育、雇用、高齢世代向け社会保障が、ライフサイクルに沿って一方通行的に並んでいた。これからの日本では、教育、雇用、社会保障を、より密接に、かつ双方向的に連結していかなければならない。老若男女が、多様なかたちで学び、働き、ケアに携わることを、3つの政策分野が一体となって支えることが求められる。

まず雇用については、暮らしと仕事の両立支援、正規雇用と非正規雇用の均衡・均等処遇、多様な職業経験や教育・訓練の履歴を評価する仕組みを形成しつつ、こうした仕組みと適合的な社会保障制度を構築していかなければならない。

教育もまた、雇用に向けて一方的に若者を送り出す仕組みから転換していくべきである。参加と包摂の社会保障は、幼保一体化のもとでの就学前教育や公的な職業訓練など、教育との関わりを強める。その上で、社会保障と教育は、雇用からいったん離れる人々を受け止め、また雇用へと送り返す機能を強化しなければならない。

国民と共にすすめる改革

社会保障は、国民の生活に密接にかかわると同時に、制度や政策は複雑で、簡単に理解しにくい領域でもある。社会保障を単なる負担と考える見方も長く流布されてきた。こうしたなかで、議論の過度の単純化を避けつつも、制度の現状、問題点、オプションについて、可能なかぎり客観的で、分かりやすく整理された情報を提供し、国民の理解を得ながら改革をすすめる必要がある。いくつかの選択肢について、それぞれのメリットとデメリット、給付と負担のバランスなどを提示しつつ、深い議論をすすめる必要がある

社会保障諮問会議

年金をはじめとする社会保障制度には、長期的に安定した、継続的な仕組みが必要である。時々の政権ごとに、社会保障制度が大きく振れるならば、国民の不安はいや増す。幅広い国民の間で社会保障をめぐる理念の形成と共有を促し、社会経済の変化に対して国民各層・各世代の利害を柔軟に調整し、社会保障を政争の具とせずに、事実に基づいた客観的な議論をすすめることが大切である。こうした目的のために、与野党が対等に議論できる常設の会議体を設置するべきである。

かつてこうした会議体として、与野党議員や有識者などからなる（旧総理府の）社会保障制度審議会が大きな役割を果たしていたが、現在は廃止されている。しかし、社会経済の変化が激しくなり、政権交代が例外的な事態ではなくなった今日こそ、こうした会議体が必要である。法律に根拠があり、与野党議員や有識者などから構成される常設の会議体「社会保障諮問会議」（仮称）の速やかな設置を提案する。

2　社会保障改革の3つの理念と5つの原則

(1) 社会保障改革の3つの理念

現役世代が減少する少子高齢社会にあっては、社会を持続させるために、国民一人一人がその持てる力を十二分に発揮していくことが要請される。困難な時代の到来にも見えるが、実は、高齢者を含めて国民にとっては、能力を育み発揮する機会を得ること、つながり合うことこそが、幸福の源となりつつある。社会保障がそのような条件をつくりだせば、社会が直面している困難を、むしろ社会に活力と幸福を拡げていく条件に転化することができる。

それゆえに「参加型保障」「ポジティブウェルフェア」「社会的包摂」などが、社会保障改革の方向性として掲げられてきた。こうした考え方をふまえるならば、今日の社会保障改革は、①参加保障、②普遍主義、③安心に基づく活力　の3つの理念に基づき、すすめられるべきである。

1）参加保障

社会保障改革は、国民の社会参加を保障し、社会的な包摂を強めていくことを目指すべきである。経済的な再分配それ自体が目的なのではなく、国民すべてに、雇用を中心に能力を形成し発揮する機会を拡げ、そのことをとおして社会の分断や貧困を解消し、予防していくことこそが課題である。また、家族、地域のコミュニティ、職場などで、人々が互いのつながりを強めていくことを支援する。

こうした理念は、ナショナル・ミニマムの考え方と対立するものではなく、むしろそれを高度化していくものである。すべての国民に、社会とつながっていく基本条件を保障することこそが、ミニマム保障の中身になる。具体的には、所得給付のみならず、最低賃金制度、給付付き税額控除、支援型のサービス給付やパーソナルなサポートなどのパッケージとなろう。憲法25条が掲げるミニマム保障の理念は、憲法13条の幸福追求権とひとつながりのものとしてとらえることが可能であり、必要なのである。

2）普遍主義

社会保障改革は、すべての国民を対象とした普遍主義的な保障の実現を目指すものである。所得の如何によらず、あるいは健常者であるか障がい者であるかを問わず、国民すべてが、人生のさまざまな局面で多様なかたちの支援や協力を必要とする。国民相互の協力を実現し、国民自らの選択に応じた支援を提供していくことが社会保障の責務となる。その場合、国・自治体のみならず、NPO、協同組合、民間企業を含めた社会的企業もまた、「新しい公共」の担い手としてそれぞれの役割と責任を発揮することが大切である。もちろん、公的扶助をはじめとして所得制限などで給付対象を限定する制度も不可欠であるが、所得制限を過度に用いると、行政手続きコストが肥大化し、あるいは納税者と社会保障のつながりが弱くなることもある。

3）安心に基づく活力

社会保障改革は、社会保障と経済成長の好循環を目指すべきである。社会参加の機会が拡がり、つながりが強まるならば、国民の安心が高まる。その安心とは、受け身の安心ではなく、参加をとおして道は開けるという能動的な安心である。こうした能動的な安心に基づき、雇用と消費の拡大、国民の能力開発、相互信頼（社会関係資本）の増大などがすすめば、社会保障は経済の成長と財政基盤の安定に連動する。

また、とくに子育て支援、介護、医療などのサービス給付については、能動的な安心の形成を支えるだけではなく、それ自体が新しい雇用の場となり、地域の経済に活力をもたらす。

⑵ 社会保障改革が目指す5つの原則

3つの理念に基づく社会保障を実現するための制度は、次の5つの原則に基づいて設計されるべきである。

1）切れ目なく全世代を対象とした社会保障

主に高齢世代を給付対象とする社会保障から、切れ目なく、全世代を対象とする社会保障への転換が求められる。全世代を対象とすることで、単に社会保障のコストが増大する、あるいは世代間の財源の取り合いが始まると考えるのは正しくない。全世代対応型の保障への転換は、包摂型の社会保障への転換と一体としてすすむことで、むしろ、現役世代が高齢世代を支える力を強める。また、高齢世代が社会参加をとおして幸福感を高める条件を拡げる。

2）未来への投資としての社会保障

子ども・子育て支援や、若年層の就労・能力開発支援を中心に、社会保障は未来への投資という性格を強めていく。少子化の進行はまさに「静かな有事」（安心社会実現会議）であり、次世代が生まれ育っていくことは、日本社会の持続可能性を高める上で不可欠である。さらには、次世代の能力が高まりその貧困リスクが減少することは、未来への投資としても大きな意味がある。

3）地方自治体が担う支援型のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制（現物給付）

社会的包摂のためには、社会保障における支援型のサービス給付の役割が重要になる。自治体は、地域の活力を高める上で必要な標準的なサービス給付をおこなう条件を確保し、また、国民一人ひとりの声に耳を傾けつつ、サービスを自ら設計し提供できる条件を確保することが大切である。そのサービスの担い手として、行政と連携しながら、NPO、協同組合、民間企業を含めた社会的企業が活躍しやすい環境を整備することも重要である。

4）縦割りの制度を越えた、国民一人ひとりの事情に即しての包括的な支援

国民の生活を、現金給付のみで保障するのではなく、その参加や就労を促そうとするならば、社会保障のあり方は、一人ひとりの個別の事情に即しての包括的支援でなければならない。これまでの縦割りの制度を越えて、たとえば失業した人や障がいを持つ人を総合的に支援するワンストップサービスが求められると同時に、多様なサービスを束ねるパーソナルサポートの役割も大事になる。高齢者や子どもが単に給付の対象と見なされるだけではなく、互いに支え合う場を提供する共生型の支援の可能性も追求されるべきである。

5）次世代に負担を先送りしない、安定的財源に基づく社会保障

未来への投資である社会保障のコストを、将来世代に先送りすることは許されず、安定的財源の確保ぬきに、新しい社会保障の理念と原則は実現しない。我々は、現在の世代が享受しているサービス・給付を賄う費用さえも、その多くを赤字公債のかたちで後代の負担につけ回ししている、という現実を直視しなければならない。このような状態で制度が長く維持できるはずはなく、先人の英知の産物である社会保障制度を盤石なものとして、未来の世代にとっても信頼に足る制度にして引き継いでいかなければならない。

給付に必要な費用を安定的に確保し、現役世代にも支援を振り向け、現役世代が安心に基づく活力を発揮することで、社会保険料収入、税収がさらに安定するという好循環を実現していかなければならない。

⑶ 理念と原則を踏まえた改革の各論

以上の理念と原則のもとに、各分野の社会保障改革を遂行していかねばならない。緊急性の高い分野を中心に、改革の各論を例示すれば以下のようである。

＜所得保障・年金＞

年金制度は、次のような大きな環境変化に直面している。第一に、急速な少子高齢化によって年金財政が不安定化している。第二に、就業の多様化によって国民年金保険料の未納が増えている。第三に、単身で低所得の高齢者が増加している。

これらの環境変化に対応するためには、大がかりな年金改革が必要である。しかし、年金制度改革は、国民の老後生活の設計に非常に大きな影響を与える。また、改革が実現（完成）されるまでには長い期間（通常20年から40年）がかかる。時々の選挙結果などで頻繁に制度を変更することは避けなければならない。制度改革にあたっては与野党による十分な協議と合意形成が不可欠である。

公的年金制度については、まず、年金記録問題等で大きく傷ついた国民の制度への信頼を回復することが急務である。現政権下においても「7項目の基本原則」に沿った超党派的な議論が呼びかけられているが、現行制度の課題を直ちに共有し、制度の修復と改革をむすびつけながら、年金改革の大きな方向性について、速やかに与野党の合意を達成しなければならない。

年金制度改革の論点は多岐にわたるが、改革の基礎理念や基本原則をふまえれば、以下のような点にまず取り組まなければならない。

①安定財源を確保した上で、基礎年金について国庫負担2分の1の実現を急がなければならない。

②新しい仕事への挑戦や女性の就労を妨げる年金制度であってはならない。働き方、ライフコースの選択に対して中立な制度設計を目指して調整を急ぐべきである。

③単身高齢者、低年金者、無年金者の増大に対して、基礎年金制度の最低保障機能の強化など、高齢者の防貧・救貧機能の強化をすすめなければならない。

＜サービス保障　医療・介護＞

医療・介護については、救急医療体制の揺らぎや医師不足問題などに対して緊急の対策を講じていくとともに、今後増大するサービス需要に確実にかつ効率的に応え、国民が安心して過ごすことのできる医療・介護サービス提供基盤の強化を図ることが必要である。

医療・介護のサービス提供体制については、次のようなかたちでサービス供給体制の整備を図るべきである。

①ニーズの変化に対応した病院・病床の機能分化の徹底と集約化を図り、急性期病院を中心とした人員配置の思い切った拡充等を図る。

②都道府県ごとに、関係団体や行政が客観的データに基づき協議し、地域医療の在り方をデザインする。地域資源を効率的に活用しながら、相互の機能分担によって、地域医療のネットワーク化を実現する。

③不必要な入院期間を減らして早期に家庭へ復帰できるようにするとともに、できるかぎり最後まで地域や家庭で過ごすことができ、高齢者と家族が幸福を感じることができる社会を目指す。そのために、地域ごとに医療・介護・福祉の継続的で包括的な連携をすすめ、地域包括ケアを実現する。

そのような取組の中で、健康問題・病気を幅広くケアできる質の高い家庭医を多数養成するとともに、医療提供体制の中で明確な位置付けを行うなど、プライマリ・ケアの役割を明確にしていくことが求められる。こうしたプライマリ・ケアの実現は、とくに高齢者ケアに関しては、家庭医による複数の併存症のマネジメント、多重薬剤の回避、介護資源の効率的利用、疾病予防など、医療・介護サービスの質を高め、医療・介護費用の増大の抑制につながる効果も期待できる。

こうした改革を確実にすすめていくためには、サービス供給体制の改革と同時に、安定的な財源を継続的に確保していくために、医療制度と介護制度内部での資源配分のあり方を見直していくことが必要になる。おりしも2012年4月には、6年に一度の診療報酬・介護報酬の同時改定が行われる。ここで、診療報酬と介護報酬の基本骨格の見直しをおこなうべきである。その際には、介護サービスにおける労働力を確保するためにも、介護労働者のキャリアのステップアップを支援するとともに、その給与水準が改善されるような配慮が求められる。

＜子ども・子育て支援＞

子ども・子育て支援は、これまで家族の専任事項とされがちであった子育てを支援し、家族と地域の活き活きとしたむすびつきを支えるものである。第一に、子育て支援は子どもが育つことへの支援である。子どもたちが就学前において、その基本的な認知能力や共に生きていく力を身につけることは、知識社会における人材育成という点で、大きな意義をもつ。第二に、こども園などのサービス給付は、母親に仕事か子育てかという不本意な二者択一を迫ることなく、就労し社会へのかかわりを強めつつ、他方では父親と共に育児にあたり、家族が豊かな時間を過ごしていくことを可能にする。第三に、こうした子育て支援のサービス給付は、子ども手当などの現金給付と車の両輪となり、子育てのコストを削減し、経済的な理由による少子化を解消する。

すなわち子ども・子育て支援は、現役世代の就労と社会参加を支援しつつ、次世代を育成し、その能力を高める。これは、新しい社会保障の理念と原則という点から言って、基軸的な政策領域の一つである。にもかかわらず、わが国の家族政策への支出をGDP比で見ると、依然としてOECDの平均を大きく下回る。待機児童の数、少子化の進展、女性の年齢別労働力率曲線のあり方（M字カーブ）などから言って、日本の子ども・子育て支援に限界があることは明らかである。必要な財源を確保して、大胆かつ効果的な財政投入を行い、国・自治体・企業・利用者が力を合わせて子ども・子育て支援の質量両面での抜本的拡充を図るべきである。

他方で、こうした政策を担うシステムの構想が問われる。政府が検討をすすめている「子ども・子育て新システム」は、地方自治体が、民間の事業体の参入をイコールフッティングで受け入れながら、多様な家族の選択に応える仕組みを自由に設計することを可能にする。こうした可能性を活かす地方財源のあり方を論じる必要がある。また、子育ての多様なかたちと段階に切れ目なく対応しながら、就学前教育も担っていく、一元的な制度の構築は急務であり、そのための合意形成に全力を尽くすべきである。

＜格差・貧困対策＞

格差・貧困問題は、現行の社会保障制度の機能不全と綻びを示している。一方では、非正規労働者など、「社会保障制度の適用から外れる層」が増大し、他方で、国民健康保険などでは、低所得のために保険料を支払うことが難しくなる人も少なくない。子育て家庭の相対的貧困率が再分配後で改善されずむしろ高くなっているなど、社会保障制度の再分配機能の弱さが、格差や貧困を拡大している面さえ指摘されている。

格差・貧困問題の深刻化は、社会の統合を脅かし、社会の分裂を招く。多くの人々の能力が発揮されずに終わり、社会的な連帯意識が弱まって不安感と緊張感が高まり、扶助費や行政コストの肥大化を招く。グローバル化や労働市場の変容のなかで、格差・貧困問題を解決し、誰でもふつうに努力すれば暮らしていくことができる社会をつくりだしていかなくてはならない。社会保障の再分配機能を強化しつつ、雇用政策、教育政策、地域政策、税制など、様々な政策を連携させていく必要がある。

雇用の条件がある人々に対しては、働くことを困難にしている要因をとりのぞくために、子育て支援、職業訓練、カウンセリングなどが、生活支援と併せて求職者支援の制度として提供される必要がある。参加を困難にしている要因には、一人ひとり複数の事情が複雑にむすびついている。この点では多様な給付を個人の事情に応じて結びつけていくパーソナルサポートが必要になる。また、フルタイムで働いても低所得から脱却できないという事態をなくすために、最低賃金や給付付き税額控除など、働く見返りを高めることが大切である。また、立ち遅れている住宅関連のサービスや子ども手当などの社会的手当によって、生活のコストを引き下げていく支援も必要になる。個人や地域の状況に応じた、一連の給付のパッケージとして最低生活保障のラインが確定されるべきである。

3　社会保障改革の枠組み

⑴社会保障負担のあり方

「負担」とは何か

日本はアメリカなどと並んで、社会保障についての公的な給付と負担がもっとも少ない国の一つである。この事実をふまえ、これまで抑制され続けてきた公的な給付と負担について、私的負担とのバランスを新たにどのように設定していくか、国民的合意を急ぐ必要がある。

社会保障給付を広く解釈し、私的な負担に基づいた給付や税の控除分などを加えて比較すると、高負担とされるスウェーデンと低負担とされるアメリカの給付水準は接近する。要するに、公的な給付と負担が少なければ、私的な給付と負担が増大する。

公的な負担は、わが国では国民負担率と呼ばれ、経済成長への足かせとされることが多かったが、国民負担率が大きいか小さいかということそれ自体が、直ちに国の経済活力を決めるわけではない。大事なことは、公的な給付がどれほど機能的に行われ社会の活力が引き出されているか、また負担と給付の関係をめぐって、人々の間で責任の分かち合いと相互信頼が実現しているか、という点である。私たちは、むしろこうした点について、わが国の現実を直視するべきである。

負担と給付をめぐる歪みの是正を

わが国の現状では、少子高齢化、労働市場の変容、現行社会保障制度の特質という3つの要因がつながり合い、さらにここに現行社会保障の費用について公債依存が増大するという問題も重なって、社会保障の負担と給付に歪みが生じている。

現役世代が数の上で減少し、雇用の劣化でその経済力が衰退しているにもかかわらず、現行社会保障制度の給付構造は、現役世代の生活リスクに十分に対応しない。したがって、現役世代の一部では、見返り感が乏しいまま負担感が増し、社会保障制度への不信が高まることになっている。新しい状況に沿って、負担と給付の関係を調整していく必要がある。

将来世代への先送りを見直す

他方で、現行社会保障制度の給付対象として大きな割合を占める高齢者3経費についてみると、予算総則においてその経費に充てることとされている国分の消費税収との差額が、（現在の予算総則が規定された）平成 11 年度の 1.5 兆円から、平成 22 年度には 9.8 兆円にまで拡大しており、その差額の相当部分もまた公債依存をとおして将来世代に先送りされるかたちになっている。高齢世代を含めて、現代の世代は、ここにも給付と負担をめぐる歪みがあることを自覚する必要がある。

社会保険の揺らぎを税負担で補完を

さらに、社会保険料の負担について言えば、現行制度の給付は、約3分の2が社会保険料負担によって担われている。ところが、労働市場の流動化と非正規化は所得分布の二極化をもたらし、現行制度のもとでは、社会保険料の個人負担の基盤を揺るがして、保険料負担の逆進性を強める。したがって、逆進性緩和の視点から低所得者対策や標準報酬月額の最高限度額の引き上げをおこなうなど、社会保険料負担のあり方そのものを再点検し、さらには必要な税財源を確保した上で、社会保障の維持と機能強化のために投入していくことも必要になっている。税負担のあり方については、消費課税によって広く負担を求めるという視点と併せて、世代を問わず所得や資産に応じた負担を求める視点も必要となる。

社会保険制度を中核に

しかしながら、他方において社会保険制度は、負担と給付の関係や加入者相互の連帯が見えやすい制度である。したがって、本来は制度への支持と負担の納得度が高く、制度基盤が安定する仕組みでもある。それゆえに、社会保険方式を税方式によって置き換えたとしても、そのことが直ちに社会保障制度の持続可能性を高める方策になるとは言い難い。

むしろ、社会保障改革そのものをも手段として、雇用の量を拡大し質を高めつつ、併せて厚生年金や雇用保険の加入基盤を拡大することが求められる。現行の社会保険制度が内包する、女性の就労インセンティブを弱める要素については、その見直しが必要である。雇用の縮小と劣化を放置すれば、社会保険方式を税方式によって置き換えたとしても、国民の担税力もまた低下するのである。さらに、縦割り型の社会保険制度の再編成をすすめ、同時に消えた年金問題などの処理を迅速にすすめて信頼回復に努めることも、社会保険制度の持続可能性を高める上で不可欠である。

⑵信頼醸成への道

世論調査などでは、多くの国民が、社会保障にきちんと充てられ、無駄遣いがなくなるのであれば、負担増を受け入れると回答している。社会保障をめぐる信頼醸成は、社会保障改革の枢要な部分であり、そのために3つのことが求められる。

第一は、社会保障制度そのものが多くの国民のリスクとニーズにかみ合うことである。これは3つの理念と5つの原則に沿って実現されるべき事柄である。

第二に、負担が公平に分担され、社会保障の財源として、無駄なく活用されるということである。そのことを確実にするために、まず社会保障と税にかかわる番号制度の準備をすすめる。また、消費税については、平成 21 年度税制改正法附則104条にも示されているように、その使途を社会保障制度、なかでもその中核である年金・医療・介護および少子化対策に要する費用に充てることを明確にし、区分経理を徹底し、官の肥大化や無駄遣いにむすびつかないことを客観的に示していく。

第三に、分権型の社会保障への転換をすすめることである。とくに支援型の公共サービスについては、地方自治体が、住民の発言と参加にも支えられながら、基本的なサービスを円滑に提供できるように、あるいは自ら主体的にサービスを設計し供給できるよう、十分な権限が与えられるべきである。住民自らが、サービス給付に関与することが、信頼醸成への最短の道である。

⑶社会保障強化と財政健全化の同時達成

社会保障強化だけが追求され財政健全化が後回しにされるならば、社会保障制度もまた遠からず機能停止する。しかし、財政健全化のみを目的とする改革で社会保障の質が犠牲になれば、社会の活力を引き出すことはできず、財政健全化が目指す持続可能な日本そのものが実現しない。

社会保障強化と財政健全化は、しばしば相反する課題と見なされるが、実は、この二つを同時達成するしか、それぞれの目標を実現する道はないのである。高齢世代向けの支出を維持するだけで多額の赤字を出している現状があり、この収支を改善しながら、さらに社会保障の強化を図っていくというのは、たしかに容易ならぬ道である。けれども、この容易ならぬ道を行くしか、この国を再び上昇軌道に乗せていく術はない。

さらに、後代に負担を先送りしない財政健全化は、新しい社会保障の理念と原則に照らしても、不可避の課題である。社会保障が国民一人ひとりの出番をつくりつながりを強めるのは、明日へと続く社会を共に支える喜びを分かち合うためである。次世代育成を支える社会保障は、未来への投資という意味もある。そのような社会保障が、次世代につけを先送りして成り立つというのは、自ら依って立つ理念と原則を否定するに等しい。

4　社会保障改革を支える税制のあり方

（1）税の再分配機能と所得・資産課税の重要性

税制は、社会保障制度を刷新し、その機能を高めていくための、重要な手段である。それは、国民が社会保障制度をとおして活力を高めあいながら、そのために必要な費用について、責任を分かち合う仕組みである。これからの社会保障においても、社会保険方式は基軸的な役割を担うべきであるが、同時に、必要な税財源を確保して社会保険の揺らぎを補完し、社会保障制度の維持と機能強化を図ることが必要である。

そのような税制の具体的なあり方は、社会や人口構造の変化に適合的で、かつ、「公平・透明・納得」の原則に基づき、国民の信頼と支持を得るものでなければならない。

また、支え合いながら活力ある社会をつくるという、社会保障の理念と原則とも調和するものでなければならない。したがって、行き過ぎた格差や貧困の拡大が、社会の活力をそぐような事態に対しては、社会保障をとおしての支援と併せて、税制面でも個人所得課税や資産課税において、所得再分配機能を強化する改革をおこなうことが必要である。

（2）人口構造・雇用・経済環境の変容のなかでの消費税の基幹性

他方で、社会保障を支える税財源のあり方を全体として見たときに、消費税の基幹性もまた明白である。

現役世代の人口が減少し、なおかつ雇用の流動化・不安定化が進行する。社会保障制度の基軸である社会保険については、保険料の主な負担者は現役世代であるが、貧困や格差の拡大のなかで、保険料負担の逆進性も問題になっている。保険料負担を補完し、また現役世代を支援するサービスを強める財源は、特定の世代に負担が偏らず広く薄く全世代が負担する財源であることが求められる。

さらに、景気変動によって税収が左右されにくい安定財源であること、できる限り経済に対して中立的な負担であることも求められる。

以上の点を総合すると、上述のとおり所得・資産課税の重要性をふまえつつも、社会保障を支える税財源としては、消費税を基本に考えていくべきである。

消費税負担の逆進性についても指摘があるが、消費税収を再分配効果の高い社会保障給付に充てることによって、逆進性は解消される。もちろん、社会保障の機能強化と税制改革の一体的な推進にあたっては、貧困や格差にかかわるデータに細心の注意を払い、給付と負担のバランスが維持されていくように適宜調整をおこなう必要がある。

（3）消費税の使途明確化の必要性

消費税については、使途を社会保障に限定し、絶対に官の肥大化や無駄遣いに使われることがあってはならない。各種世論調査によれば、国民は、無駄遣いの撲滅を前提に、社会保障目的での消費税増税であれば、一定の支持と理解を示している。「きちんと責任を果たせばそれに応じた安心につながる」という見通しを確かにすることこそが、求められている。

まず、消費税の使途を社会保障に限定することは、すでに法律や閣議決定において決められていることを改めて確認し、こうした決定をさらに具体化し、国民が点検可能な条件を構築していく必要がある。

すなわち、平成21年度税制改正法附則104条においては、「消費税の全額が制度として確立された年金、医療および介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用に充てられること」が決められている。また、この税制改正法に先立って閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」においても、「消費税収は全て国民に還元し、官の肥大化には使わない」と明記されている。

政府は、この考え方を発展させ、消費税を社会保障目的税とすることも含め、区分経理を徹底するなど、消費税の使途を明確化するべきである。さらに、国民の側から見て分かりやすいように、制度上会計上の透明度を高め、また、国民からの議論や問題提起を受け止め、情報提供をおこなう仕組みも整備していくべきである。

（4）社会保障改革とそれを支える税制改革の一体的実施

社会保障の刷新・強化と、税制改革の一体的実施こそが、制度の機能不全、国民の活力の低下、後代負担の膨張という連鎖を食い止め、日本を再生させる道である。

私たちは、ここで厳しい現実から目を背けてはならない。繰り返し強調してきたように、現行社会保障は、全世代の参加を促し、活力を引き出す上では、さらなる機能強化を必要としている。にもかかわらず私たちは、現行社会保障を支える公費支出についてさえ、その相当部分を後代負担に頼っている。前節で述べたように、高齢者3経費と国の消費税収との差額は9.8兆円に達している。また、政府の歳入に占める特例公債（赤字公債）の割合から考えれば、医療・年金・介護・少子化にかかる国費負担総額約25兆円のうち、10兆円を超える額が後代につけ回されていることになっており、これらの額は今後さらに増大していく。

さらに私たちは、現行制度の不備を補い、全世代型の社会保障への刷新をすすめる費用を必要とする。社会保障国民会議が示した試算によれば、後述する基礎年金国庫負担2分の1実現のための費用に加えて、年金・医療・介護および少子化対策を機能強化するための追加費用として、2015 年度では 7.6 兆円から 8.3 兆円、2025 年では 19 兆円から 20 兆円の公費財源が必要となる（何れも基礎年金について社会保険方式を前提とした場合の試算）。加えて、若年層の雇用を支援する費用をいかに調達するかも考えなければならない。

こうした費用のどこまでを、どのようなかたちで負担しあうか。この点についての合意を早急に形成しなければならない。その上で政府は、一方では公債依存分を削減して財政健全化に努めつつ、他方では現役世代の支援を強めて、その参加を拡げ活力を引き出すために財源を振り向けていく、巧みな舵取りを求められる。そして、将来的には、社会保障給付にかかる公費全体について、消費税を主たる財源として安定財源を確保することによって、社会保障制度をより一層安定させる方向を目指すことが求められる。

これは困難な道であるが、ただ重い荷物を背負って急勾配の坂道を上っていくだけの苦行のように考えることも間違っている。こうした負担は、地域に安心の医療や介護を確立し、子どもたちの元気な声を響かせ、若者たちを雇用へとつなぐためのものである。すべての国民に、そのような風景を切り開くためのものである。

逆に言えば政府は、このようなかたちで国民が負担の見返りを実感できるかたちをつくりだし、現役世代の活力を高めてこそ、さらなる機能強化と財政健全化へと歩をすすめることができる。

社会保障改革と税制改革は一体的におこなわれなければならない。政府は出来るだけ速やかに、社会保障制度と消費税を含む税制の一体的改革の具体案を作成するべきである。

（5）基礎年金国庫負担2分の1確保のための安定財源確保

当面の喫緊の課題として、基礎年金国庫負担2分の1実現のための安定財源確保の問題がある。2009 年度、2010 年度と臨時財源を確保して対応してきているが、厳しい国家財政の下でこのような対応には限界がある。

もとより「安定財源を確保して二分の一を実現する」ことは法律上の要請でもあり、速やかに税制抜本改革の中で必要な安定財源を確保するべきである。

（6）地方の税源確保

国民一人ひとりに包括的な支援をおこなうという社会保障の考え方からすれば、国民に身近なところでサービスを設計し、実行する地方自治体の役割はきわめて重要である。すべての自治体で、住民の参加と自立を支えることが、地域の自立につながる。また、国民自らが関与する分権的な社会保障は、社会保障の信頼を大きく高める。したがって、社会保障改革を支える税制改革のためには、国とともに制度を支えている地方自治体の社会保障負担に対する安定財源の確保が重要な目標でなければならない。

地方自治体もまた、安定的な公共サービスの供給をとおして地域の経済活力を高め、雇用を拡大することに責任を負わねばならない。そして、地方自治体のそのような努力を支えるためにも、税源の遍在性が少なく、安定的な税財源を確保することが必要である。また、地方が地域の実情に応じて住民合意の下に提供するサービスに関しては、独自に財源が確保できるように地方自治体の課税自主権の拡大・発揮についても検討されるべきである。

5　持続可能な希望のもてる日本へ

機能強化に向けた当面の優先課題

平成23年度には、まず子ども・子育て支援に関して、政府が検討をすすめてきた「子ども・子育て新システム」の要綱に基づき、その実現に着手するべきである。

子ども・子育て新システムは、若い親世代の就労条件を拡げ、子どもたちに良質な就学前教育を提供しその未来を拓くという点で、また、自治体が「新しい公共」の力にも依りながら、具体的な制度設計をおこなうという点で、社会保障改革の理念と原則にかなった仕組みである。さらに本来は、多様な子育てのスタイルやサービスのあり方を包括できるものである。こうした制度趣旨を活かしつつ、政府と自治体は、利用者が負担にふさわしい見返りを感じることが出来るように、安定した財源を確保しつつサービスの整備をすすめるべきである。

また、雇用がますます厳しくなる状況をにらんで、新規学卒者と若年層のための就労支援体制を強化することも優先的に取り組まれるべき課題である。この場合、地域経済の状況は多様であり、また若者たちが抱える困難も一様ではない。この点をふまえて、内閣府で取り組まれているパーソナルサポートのプロジェクトなどの成果を新しい制度にむすびつけていくことが必要である。

さらに、与野党の国会議員や有識者で構成する「社会保障諮問会議」（仮称）の設置を急ぎ、とくに年金や医療について、本報告書の提起もたたき台として、政権交代を越えて安定的に定着させるべき仕組みについての合意を形成するべきである。

中規模の高機能な社会保障体制へ

本検討会は、社会保障の刷新・機能強化と財政健全化の同時達成、同時追求こそ、私たちのすすむべき道と考える。そこで目標とされている負担と給付の水準は、国際比較の観点からすれば、いわゆる「高福祉高負担」とは言えず、「中福祉中負担」ともいうべき水準である。ただし、社会保障の規模の大中小それ自体は、各国の経済成長率や競争力と直接に相関しているわけではない。高福祉高負担でも経済成長率が高い国があり、公的支出を抑制しても私的負担が重い国、現役世代が活力を失い経済が低迷する国がある。大事なことは、社会保障の制度や支出を、3つの理念と5つの原則に基づいて、参加と包摂を拡げる高機能なものとしていくべき、ということである。

他方で、各分野にわたり社会保障給付を徹底して切り下げて、より「低福祉低負担」に、というシナリオも方法としては考えられる。しかし、日本がこれまでも社会保障それ自体については抑制をしてきたこと、その結果、とくに現役世代が活力を失い、経済もまた勢いを持ち得ないでいる現状からすれば、これは持続可能な日本を展望する上で、責任ある選択肢とは言えない。

したがって、中規模の高機能な社会保障体制こそが、日本の社会保障改革が当面の目標として設定するべきかたちである。

私たちは、希望のもてる明日へと続く日本のために、今、足を踏み出さねばならない。皆が力を発揮でき、結びつき合うことができる社会をつくり、私たちの世代の幸福と将来世代の安寧を、ともに実現していかなければならない。そのことこそが、本検討会が提起する社会保障と税の一体的改革の目指すものである。

平成 23 年度税制改正大綱（抄）

平成 22 年 12 月 16 日
閣　議　決　定

第１章　基本的な考え方

１．税制改革の視点

我が国は、人口減少と高齢化の同時進行、グローバル化の急速な進展、国内での格差拡大、資源制約の問題、気候変動をはじめとする環境問題など、内外の経済・社会構造の激しい変化に直面し、様々な問題を抱えています。また、現下の経済動向を見ると、景気は足踏み状態にあり、失業率が高水準にあるなど厳しい状況にあります。このような中で、我が国財政は、少子高齢化の進行による社会保障関係費の増大、度重なる減税と景気低迷に伴う税収減などが相まって危機的状況にあり、税収力の回復が喫緊の課題となっています。

《抜本改革に向けた基本的方向性》

こうした我が国の経済・社会の構造変化に対応し、成長と雇用の実現、社会保障改革とその財源確保といった我が国の喫緊の課題に応えるために、税制の抜本的な改革を果断に進める必要があります。改革に当たっては、平成 22 年度税制改正大綱でお示しした以下の５つの視点や改革の方向性を踏まえ、納税者の理解・納得を得ながら、所得課税、消費課税、資産課税全般について改革を進めていきます。この改革を通じて、セーフティネットの確立、経済活性化、財政健全化の好循環を促していきます。

- 納税者の立場に立ち「公平・透明・納得」の税制を築くこと
- 「支え合い」のために必要な費用を分かち合うこと
- 税制改革と社会保障制度改革を一体的にとらえること
- グローバル化に対応できる税制を考えること
- 地域主権改革を推進するための税制を構築すること

２．平成 23 年度税制改正の基本的な考え方

このような税制改革の視点に立って、平成 23 年度税制改正においては特に、デフレ脱却と雇用のための経済活性化、格差拡大とその固定化の是正、納税者・生活者の視点からの改革、地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革、の４つを柱として、税制抜本改革に向けた基本的方向性や政府の財政運営方針との整合性を確保しつつ、所得課税、資産課税、消費課税全般にわたる改正を行うこととします。

（１）デフレ脱却と雇用のための経済活性化

デフレから脱却し、日本経済を本格的な成長軌道に乗せていくため、国内企業の国際競争力強化と外資系企業の立地を促進し、雇用と国内投資を拡大する必要があります。このため、新成長戦略の一環として、平成 23 年度税制改正において、課税ベースの拡大等と併せて、法人実効税率を５％引き下げます。中小法人に対する軽減税率についても３％引き下げます。デフレ脱却と雇用拡大を最優先して、「ペイアズユーゴー原則」 との関係では今回の税制改正による財源の確保は十分でありませんが、思い切った引下げ措置を講ずることにします。また、雇用促進、環境関連投資、総合特区制度・アジア拠点化等を推進するための政策税制措置等を講じます。さらに、贈与税を見直し、高齢者が保有する資産の若年世代への早期移転を促進します。

（２）格差拡大とその固定化の是正

国民が安心して暮らせる「支え合いと活気がある社会」を実現するためには、格差の拡大とその固定化を食い止めることが重要な課題であり、そのために、社会保障制度と併せて、税制における再分配機能の回復を図る必要があります。平成 23 年度税制改正では、所得税における諸控除の見直しや相続税における控除や税率構造の見直しにより、税制の累進構造の回復を図ります。

（３）納税者・生活者の視点からの改革

平成 23 年度税制改正ではまた、これまでの政権では取組みが不十分だった納税者・生活者の視点からの問題意識や、「新しい公共」の観点からの改革に取組み、「納税者権利憲章」の制定等の納税環境整備の推進や、寄附金税制の拡充等を行います。また、地球温暖化問題という人類共通の課題に取り組み、住みやすい環境を将来世代に残していくため、地球温暖化対策のための税を導入します。

（４）地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革

地域主権改革を推進する中で、地方がその役割を十分に果たすため、地方税を充実し、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築していきます。平成 23 年度税制改正では、個人住民税の諸控除や税負担軽減措置等の見直しを行います。また、地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で抜本的に改革していくこととし、成案を得たものから速やかに実施します。

このように、平成 23 年度税制改正においては、所得・消費・資産等にわたる抜本改革の実現に向けて、経済活性化と財政健全化を一体として推進するという枠組みの下で、特に、現下の厳しい経済状況や雇用情勢に対応して、経済活性化や税の再分配機能の回復、地球温暖化対策などの課題に優先的に取り組むとともに、納税者・生活者の視点などに立った改革に取り組み、全体として、税制抜本改革の一環をなす、緊要性の高い改革を実施します。

３．税制抜本改革に向けて～社会保障と税制の一体改革～

社会保障は、財政の最大支出項目であり、更なる高齢化により今後も歳出の増大が見込まれるとともに、極めて重要な成長分野です。同時に、信頼できる社会保障制度が確立されることで、国民は安心して消費を拡大することが可能となります。

このような観点から、社会保障改革とその財源確保について、消費税を含む税制全体の議論を一体的に行うことが不可欠であり、そのため、本年 10 月 28 日に、「政府・与党社会保障改革検討本部」が設置されました。

12 月 10 日に本部決定され、同 14 日に閣議決定された「社会保障改革の推進について」では、今後の社会保障改革について、民主党「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」や「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン～」に示された内容を尊重し、社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、平成 23 年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図ることが決定されました。

今後、税制調査会では、この決定を踏まえた政府・与党内の検討と緊密に連携しながら、早急に税制抜本改革の具体的内容について検討を行っていきます。